



К. Ю. Ємельянова,
здобувач кафедри теорії та історії держави і права
Донецького національного університету

УДК 356.341.7 (477)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Здійснено дослідження нормативно-правового забезпечення міжнародного співробітництва Прикордонних військ України з питань протидії незаконній міграції у 1991–2003 роках. Зокрема розкриваються причини різкого збільшення кількості незаконних мігрантів на кордонах України з 1991 року (розпад СРСР), а отже, і його прикордонних структур та демократизації внутрішнього життя і міжнародної політики. У контексті розвитку конструктивного співробітництва з міжнародною спільнотою та існуючими на континенті структурами безпеки (ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ, Ради Європи та інших), на основі яких формується нова архітектура європейської безпеки XXI ст., розвивалось і прикордонне співробітництво з питань протидії незаконній міграції. Воно було спрямовано передусім на участь у міжнародних заходах і опрацюванні, прийнятті та реалізації нормативно-правових актів, котрі забезпечили б ефективну протидію незаконній міграції. Робиться висновок, що активна міжнародна співпраця Прикордонних військ України з питань протидії незаконній міграції призвела до створення правової бази, що дозволило напрацювати низку спільних заходів, укріпити державні кордони, розбудувати прикордонні структури для більш якісної боротьби з незаконною міграцією.

Ключові слова: Прикордонні війська України, нормативно-правові акти, державний кордон, зарубіжні країни, міжнародне співробітництво, незаконна міграція.

Прикордонні війська України стали єдиним у нашій країні інститутом, який протягом перших років її незалежності постійно і досконало протидіяв незаконній міграції. Аналіз їхньої оперативно-службової діяльності свідчить, що ці проблеми ставали дедалі гострішими, а їх наслідки — важчими. Зважаючи на це, завдання удосконалення заходів, направлених на протидію незаконній міграції, стало одним з пріоритетних для вартових українського кордону зокрема, а враховуючи його міжнародний характер, — для українського суспільства і для світового співтовариства в цілому.

Окреслена проблема не втратила своєї актуальності й гостроти і сьогодні, тому дослідження питання міжнародного співробітництва Прикордонних військ України (далі — ПВУ) у справі підвищення ефективності протидії незаконній міграції, розвитку форм і методів боротьби з нею мають наукове, пізнавальне й прикладне значення для оперативно-службової діяльності сучасних прикордонників.

Щодо проблеми нормативно-правового забезпечення міжнародного співробітництва ПВУ у питаннях протидії незаконній міграції існують різнопланові



наукові дослідження і публікації. Серед них слід виділити статтю Д. Карпілянського, в якій він аналізував основні напрями міжнародного співробітництва з цих питань [1], В. Козієнка, який досліджував місце України в міжнародній системі протидії незаконній міграції [2], М. Гончарука та І. Никитюка, які розглядали місце ПВУ у відносинах України з НАТО [3]. Проблема боротьби світового співтовариства з нелегальною торгівлею людьми переймався С. Власко [4]. Питання приведення у відповідність до міжнародних вимог українського законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону розглядали М. Михеєнко і В. Щегель [5]. В. Банних проаналізував вплив міграційної політики України і міжнародних організацій на стан державного суверенітету і національної безпеки [6]. Однак досі комплексного наукового дослідження нормативно-правового забезпечення міжнародного співробітництва ПВУ у протидії незаконній міграції в 1991–2003 роках проведено не було.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва Прикордонних військ України з питань протидії незаконній міграції протягом 1991–2003 років.

З незаконними мігрантами Україна вперше серйозно зіштовхнулася у 1991 році, коли прикордонники затримали 148 порушників. Зорієнтувавшись у ситуації, яка склалася після розпаду СРСР, до процесу підключились злочинні угруповання, які раніше діяли в інших країнах. Справа у тому, що клани контрабандистів людьми, які розпочали свою діяльність ще у другій половині ХХ ст., мають величезні прибутки — \$ 5–7 млрд. щорічно [7]. Тому, скориставшись правовим вакуумом та руйнацією “залізної завіси”, вони своєю злочинною сіткою досить швидко обплутали Україну. Підтвердження цьому — дані ПВУ, які свідчать, що кількість нелегальних мігрантів стрімко збільшилася вже у 1993 році до 9 086 осіб [8].

Оперативно-розшуковими органами Держкомкордону була встановлена типова структура таких транснаціональних злочинних угруповань. Організатор, як правило, живе в країні, в котру прямують нелегальні мігранти, а в країнах-донорах, що поставляють “живий товар”, і столицях транзитних держав він має спільників [9, с. 4].

Таким чином, стало зрозуміло, що проблема незаконної міграції є транскордонною, і вирішувати її потрібно загалом — світовим співтовариством, адже її масштаби зростали, і вона становила серйозну загрозу для усього цивілізованого світу. Так, з 1984 до початку 90-х років в'їзд іноземців у країни Західної Європи збільшився у 20 разів [10], а відповідно до доповіді Міжнародного центру розробки міграційної політики в 1996 році у цих країнах проживало 3,5–5,5 млн. нелегалів, щорічно міграційним процесом було охоплено більше 2 млн. чол. [11].

У зв'язку із загостренням проблеми, урядами багатьох країн вживались превентивні заходи з протидії незаконній міграції. Так, у 90-х роках США, Франція, Греція, Угорщина, Чехія, Польща та інші прийняли закони, спрямовані на посилення боротьби проти незаконного в'їзду і проживання іноземців, нелегального найму на роботу тощо [6, с. 5].

Тому й Україна, проголосивши своєю стратегічною метою курс на повномасштабну інтеграцію до європейських та євроатлантичних структур та повноправну участь у системі загальноєвропейської безпеки, реалізуючи його, спрямувала свою діяльність на розвиток конструктивного співробітництва з міжнародною спільнотою та існуючими на континенті структурами безпеки: Організації Об'єднаних Націй (ООН), Організації Північноатлантичного договору (НАТО), Європейського Союзу (ЄС), Західноєвропейського Союзу (ЗЄС), Ради Євроатлантичного Партнерства (РЕАП), Організації з питань безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Ради Європи (РЄ), на основі яких формується нова архітектура європейської безпеки ХХІ ст.



У цьому контексті розвивалось і прикордонне співробітництво з питань протидії незаконній міграції. Воно було спрямовано передусім на участь у міжнародних заходах та роботі з урядами і радою командувачів прикордонних військ країн СНД, урядами і прикордонними відомствами суміжних держав і країн, з якими Україна не має спільних кордонів, відповідними структурами ЄС та НАТО, міжнародними організаціями та фондами (Міжнародної організації з міграції (МОМ), Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ), іншими) [12, с. 14].

Уже з 1991 року представники ПВУ в складі офіційних делегацій беруть участь у міжнародних конференціях з проблем запобігання неконтрольованій міграції. У 1991 році відбулись Віденська і Берлінська конференції, рішення яких лягли в основу обговорюваних у лютому 1993 року проблем на конференції “Компетентних міністрів” у Будапешті, на якій були розглянуті питання обміну інформацією щодо нелегальних мігрантів, їх утримання і повернення тощо. Так був ініційований Будапештський процес, який до кінця століття об’єднав близько 40 держав Європи та Північної Америки, а також 10 міжнародних організацій [13, с. 6]. Наступні кроки були зроблені на Київській (1993 р.) і Празькій (1994 р.) конференціях [6, с. 6].

У розвиток Будапештського процесу в грудні 1999 року українські прикордонники запровадили проект “Київська ініціатива”, суть якого — діалог з країнами-постачальниками нелегальних мігрантів [14]. А у січні 2002 року на форумі “Нинішній стан нелегальної міграції та контрабанда людьми через Україну”, що відбувся у Брюсселі, ПВУ презентували “Програму дій, спрямовану на облаштування державного кордону України, та розвиток прикордонних військ на період до 2005 р.” [15].

Більш ефективною протидією прикордонників нелегалам зробили підписані у рамках СНД міжнародні договори, які регулювали міграційні процеси: Угода з питань, пов’язаних із поновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів від 09.10.1992 р.; Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22.01.1993 р.; Угода про порядок передачі та транзитне перевезення осіб, узятих під варту від 17.02.1994 р.; Угода про співробітництво держав-учасниць СНД у боротьбі з незаконною міграцією від 06.03.1998 р. Рішенням Ради голів урядів СНД 25.01.2000 р. було затверджено Положення про загальну базу даних незаконних мігрантів і осіб, в’їзд яким у держави-учасниці Угоди закритий, і про порядок обміну інформацією про незаконну міграцію [2, с. 10–11].

Заходи щодо протидії нелегалам з суміжними державами організувались та здійснювались на підставі відповідних двохсторонніх договорів про державний кордон та його охорону. За ініціативою української сторони проведено низку багатосторонніх зустрічей з метою створення координуючих органів щодо організації спільних дій. Так, у березні 1994 року прийнято рішення про створення координаційної групи з представників України, Угорщини та Румунії, у липні — України, Польщі, Білорусі та Словаччини, у серпні — України, Угорщини та Росії тощо.

У рамках вирішення питання щодо порядку повернення затриманих мігрантів Україною, починаючи з 1993 р., підготовлено й укладено міжурядові угоди про приймання і передачу осіб через державний кордон з Польщею [16], Словаччиною [17], Молдовою [18] та іншими країнами.

Активно діяли прикордонники на міжвідомчому рівні. Так, були укладені угоди та зафіксовані домовленості з колегами з Німеччини, Угорщини, Румунії, Польщі, Росії, Білорусі, Грузії, Латвії, Литви та іншими про взаємодію в сфері боротьби з незаконною міграцією [14].

Українські прикордонники професійно й ефективно займались вирішенням проблеми незаконної міграції. Так, конференція “Компетентних міністрів” у 1993 р.



зазначала, що через державний кордон України у 1992–1993 роках зміг пробратись лише 0,01 % мігрантів від загального числа тих, хто хотів [19], тож співпраця з нашою державою у цьому напрямку була досить суттєвою.

З 1994 р. активно співпрацювало з Україною УВКБ ООН для роботи з тими з мігрантів, хто претендував на статус біженця. УВКБ надавало правову, фінансову, матеріально-технічну допомогу органам міграційної служби і прикордонникам, готувало спеціалістів, проводило семінари, допомагало створити міграційні центри тощо [20].

Співпрацюючи з НАТО, Україна брала активну участь у роботі РСАП та в заходах програми “Партнерство заради миру” (ПЗМ). Новий рівень і характер відносин між Україною і НАТО визначився Хартією про особливе партнерство від 9 липня 1997 р. 4 листопада 1998 р. була затверджена “Державна програма співробітництва України з НАТО на період до 2001 р.”, у розд. 8 якої визначено такі напрями співробітництва, як “удосконалення механізму співробітництва правоохоронних органів України і держав-членів НАТО та системи міжнародної правової допомоги у здійсненні заходів боротьби з організованою злочинністю, забезпечення взаємодії з державами-членами НАТО у справі охорони державного кордону” [21, с. 6]. Продовжена співпраця була на основі Державної програми співробітництва України з НАТО на 2001–2004 роки [3, с. 16].

У співпраці з ЄС в 2002 р. відбулась практична реалізація проекту “Прикордонний менеджмент” [1, с. 7], а в 2003 р. — проекту “Удосконалення прикордонного менеджменту” [12, с. 16–17].

У 1995 р. МОМ висловила готовність допомогти Україні в організації міграційної служби і з того часу активно співпрацювала з прикордонниками в цьому напрямку, реалізуючи низку проектів з управління процесом міграції [22].

З 1993 р. з ПВУ співпрацює Фонд Ганса Зайделя — міжнародна організація, що займається питаннями нелегальної міграції. З його допомогою в 1993 р. проведено конференцію з питань неконтрольованої міграції, низку підрозділів ПВУ оснащено сучасною технікою [23] тощо.

Ефективною була й співпраця з окремими державами. Так, з ФРН підписано угоду про поставку техніки для Центру автоматичного обліку і контролю іноземців, які перетинають кордон України [24], а у реалізацію Угоди між урядом України і МОМ про співробітництво в сфері міграції від 26 лютого 1996 р. ця країна вклала \$ 1 160 500 [25].

Уряд США виділив Україні \$ 600 тис. на другу частину проекту “Експортний контроль та безпека кордонів”, ділився досвідом організації боротьби з незаконними мігрантами [26, арк. 131].

Звичайно, формат статті не дозволив розповісти про всі нормативно-правові акти, які були опрацьовані й підписані ПВУ у рамках міжнародної співпраці з протидії незаконній міграції, адже за досліджуваний період тільки фахівцями управління міжнародного співробітництва Держкомкордону було проведено понад 600 міжнародних зустрічей, але з наведеного матеріалу можна зробити висновки, що ця співпраця допомогла зробити ефективнішою протидію незаконній міграції. Зокрема було створено правову базу, що дозволило напрацювати низку спільних заходів, укріпити державні кордони, розбудувати прикордонні структури і покращити їхнє матеріально-технічне забезпечення, завдяки чому більш надійно протистояти незаконній міграції.

Проведені заходи принесли очікувані результати, адже, за оцінками зарубіжних спостерігачів, Україна стала територією, несприятливою для нелегалів, про що переконливо свідчать дані, наведені в діаграмі [8].



Рис. 1. Кількість затриманих ПВУ незаконних мігрантів протягом 1991 — 6 місяців 2003 року (чол.)

У 2003 році відбулось реформування ПВУ в Державну прикордонну службу України, і з того часу ця нова прикордонна правоохоронна структура перебрала на себе вирішення проблем протидії незаконній міграції у взаємодії “з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями в порядку і на засадах, установлених законодавством” [27, ст. 20].

Подальші дослідження стосуватимуться аналізу правового забезпечення діяльності Прикордонних військ України з протидії незаконній міграції.

Список використаних джерел

1. Карпілянський, Д. А. Основні напрями протидії незаконній міграції та міжнародного співробітництва ПВУ з цих питань [Текст] / Д. А. Карпілянський // Науковий вісник Прикордонних військ. — 2002. — № 2. — С. 6–7.
2. Козієнко, В. В. Україна в міжнародній системі захисту прав людини та протидії незаконній міграції на державному кордоні [Текст] / В. В. Козієнко // Науковий вісник Прикордонних військ. — 2003. — № 2. — С. 8–12.
3. Гончарук, М. Українські прикордонники знову відвідали Брюссель [Текст] / М. Гончарук, І. Никитюк // Кордон. — 2003. — № 6. — С. 16–17.
4. Власко, С. Б. Проблеми боротьби з нелегальною торгівлею людьми [Текст] / С. Б. Власко // Науковий вісник Прикордонних військ. — 2003. — № 1. — С. 6–8.
5. Михеєнко, М. М. Питання вдосконалення законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону [Текст] / М. М. Михеєнко, В. О. Щегель // Науковий вісник Державної прикордонної служби. — 2003. — № 5. — С. 10–12.
6. Банних, В. Навала мігрантів триває [Текст] / В. Банних // Політика і час. — 1994. — № 12. — С. 3–7.
7. Кучеренко, В. Более 17 тысяч мигрантов “легализованы” в Украине [Текст] / В. Кучеренко // Киевские ведомости. — 1999. — 10 февраля. — С. 5.
8. Кількість затриманих ПВУ незаконних мігрантів протягом 1991 — 6 місяців 2003 року [Текст] // Кордон. — 2003. — № 5. — С. 28.
9. Астахов, С. Достали нелегалы из-за тридевять земель [Текст] / С. Астахов // Камуфляж. — 2003. — № 5. — С. 3–5.
10. Воронюк, В. Європа дбає про свої кордони, а Україна? [Текст] / В. Воронюк // Народна армія. — 1993. — 13 жовтня. — С. 2.
11. Кучеров, А. Сколько нелегалов не лови, а они все на запад бегут [Текст] / А. Кучеров // Рабочая газета. — 1996. — 13 августа. — С. 9.
12. Прикордонні війська України. Довідник [Текст]. — Одеса : Держкомкордон, 2003. — 16 с.
13. Губенко, В. Чужі у нашому домі [Текст] / В. Губенко // Військо України. — 1993. — № 3. — С. 5.
14. Астахов, С. “Київська ініціатива”: новий крок у боротьбі з нелегальною міграцією [Текст] / С. Астахов // Урядовий кур’єр. — 1999. — 15 грудня. — С. 3.



15. На кордоні мігранти ходять хмури [Текст] // Народна армія. — 2002. — 14 березня. — С. 4.
16. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і приймання осіб через спільний державний кордон від 24.05.1993 р. [Текст] // Збірник документів про правове оформлення державних кордонів України. — Вип. 1. — К. : Держкомкордон України, 1996. — С. 57–62.
17. Угода між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон від 14.10.1993 р. [Текст] // Збірник документів про правове оформлення державних кордонів України. — Вип. 1. — К. : Держкомкордон України, 1996. — С. 126–129.
18. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон від 11.03.1997 р. [Текст] // Збірник документів про правове оформлення державних кордонів України. — Вип. 2. — К. : Держкомкордон України, 1996. — С. 54–57.
19. Сметанин, А. Будапештська конференція “Компетентных министров” об’явила рішительную боротьбу нелегальним мігрантам [Текст] / А. Сметанин // Киевские ведомости. — 1993. — 1 июля. — С. 2.
20. \$ 20 тыс. для беженцев [Текст] // Столичная газета. — 1997. — 17 февраля. — С. 5.
21. Державна програма співробітництва України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО) на період до 2001 р. [Текст] // Наука і оборона. — 1999. — № 1. — С. 1–8.
22. Сховище документів Адміністрації Державної прикордонної служби України (СД АДПСУ) [Текст]. — Інв. 5466. — Т. 1. — Спр. 8. — Арк. 235.
23. Гук, С. Допоміг Фонд Зайделя [Текст] / С. Гук // Народна армія. — 1994. — 2 серпня. — С. 2.
24. СД АДПСУ [Текст]. — Інв. 3534. — Т. 4. — Спр. 26. — Арк. 117.
25. СД АДПСУ [Текст]. — Інв. 5466. — Т. 1. — Спр. 8. — Арк. 235.
26. СД АДПСУ [Текст]. — Інв. 7239. — Т. 12. — Спр. 26. — Арк. 131–132.
27. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661–IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

*Рекомендовано до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Донецького національного університету
(протокол № 3 від 29 жовтня 2013 року)*

Надійшла до редакції 30.10.2013

Емельянова К. Ю. Нормативно-правовое обеспечение международного сотрудничества Пограничных войск Украины по вопросам противодействия незаконной миграции: исторический аспект

Осуществлено исследование нормативно-правового обеспечения международного сотрудничества Пограничных войск Украины по вопросам противодействия незаконной миграции в 1991–2003 годах. В частности, раскрываются причины резкого увеличения количества незаконных мигрантов на границах Украины с 1991 года (распад СССР), а следовательно, и его пограничных структур, а также демократизация внутренней жизни и международной политики. В контексте развития конструктивного сотрудничества с международным сообществом и существующими на континенте структурами безопасности (ООН, НАТО, ЕС, ОБСЕ, Совета Европы и других), на основе которых формируется новая архитектура европейской безопасности XXI ст., развивалось и пограничное сотрудничество по вопросам противодействия незаконной миграции. Оно было направлено, прежде всего, на участие в международных мероприятиях и разработку, принятие и реализацию нормативно-правовых актов, которые бы обеспечили эффективное противодействие незаконной миграции. В конечном итоге автор делает вывод, что активное международное сотрудничество Пограничных войск Украины по вопросам противодействия незаконной миграции привело к созданию правовой базы, что позволило наработать ряд общих мероприятий, укрепить государственные границы, перестроить пограничные структуры для более качественной борьбы с незаконной миграцией.

Ключевые слова: Пограничные войска Украины, нормативно-правовые акты, государственная граница, зарубежные страны, международное сотрудничество, незаконная миграция.



Yemelianova, K. Y. Regulatory and Legal Support for International Cooperation of the Border Guard Troops of Ukraine on the Issues of Counteraction to Illegal Migration: Historical Aspect

The article makes the research of the regulatory and legal support for international cooperation of Border Guard Troops of Ukraine on the issues of combating illegal migration in 1991–2003. In particular, the causes of dramatic increase in the number of illegal migrants at the borders of Ukraine in 1991 have been revealed; that is the collapse of the Soviet Union and therefore its border structures as well as democratization of domestic life and international politics. Border cooperation on the issues of combating illegal migration has been developing in the context of growing constructive cooperation with the international community and the existing security structures on the continent: the UNO, NATO, EU, OSCE, European Council and others. And on the base of these structures new European security architecture of the XXI century has been shaped. It was primarily aimed at the participation in international events and elaboration, adoption and implementation of regulatory and legal acts that would ensure effective counteraction to illegal migration. Finally, the author concludes that active international cooperation of Border Guard Troops of Ukraine on the issues of combating illegal migration has led to the creation of a legal framework allowing to work out a number of joint actions, to strengthen the national borders, to develop border structures for combating illegal migration more effectively.

Keywords: *Border Guard Troops of Ukraine, regulatory and legal framework, state border, foreign countries, international cooperation, illegal migration.*

