

*Серватюк Людмила Василівна –
ад'юнкт кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національної академії Державної
прикордонної служби ім. Б. Хмельницького*

Проблеми застосування органами Державної прикордонної служби України адміністративно-правових механізмів у протидії нелегальній міграції

*У статті розкрито причини та умови вчинення
адміністративних правопорушень на Державному кордоні
України та адміністративно-правовий механізм протидії
нелегальній міграції.*

Причинність правопорушень на державному кордоні безпосередньо пов'язана з нелегальною міграцією, тобто за статистикою більшість правопорушень припадає на “шукачів кращої долі”.

На сьогодні незаконна міграція стала соціальним явищем, що вийшло за межі окремих держав і перетворилося на міжнародну проблему. Вона розглядається як одна з причин зростання правопорушень, кримінальних злочинів, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці.

Серед держав із сприятливими умовами для міграції, у тому числі й незаконної, не останнє місце займає Україна. Дослідження свідчать, що існують як мінімум дві найбільші групи таких умов.

По-перше, це специфіка її географічного розташування, наявність кордонів, що межують з країнами Західної Європи. Україна розташована практично на перехресті напружених міжнародних міграційних потоків із країн Азії до “благополучних” країн Західної Європи.

По-друге, це недостатня організаційно-правова підготовленість до регулювання законної міграції і протидії міграції незаконній. Так, у системі центральних органів виконавчої влади України відсутні органи, зайняті виключно міграцією.

Перераховані обставини перетворили Україну в одну з ключових територій в Європейському міграційному просторі, а управління міграційними процесами, у тому числі й протидія незаконної міграції, стало для неї однією з найважливіших соціальних, економічних і правових проблем.

Протидія нелегальній міграції починається з кордонів держави і тому вирішальну та провідну роль у цій справі відіграє Державна прикордонна служба України.

Незаконна міграція відбувається шляхом незаконного перетину державного кордону в пунктах пропуску, з можливим використанням підроблених документів, віз, самостійно чи за допомогою сторонніх осіб, а також проживанням на території країни без належного дозволу компетентних державних органів, з метою покращення власного життєвого становища або становища своєї родини, чи з метою захисту своїх політичних і релігійних переконань. Тобто, протиправні дії цих осіб становлять склад адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 204–1 КУпАП.

Територія України є місцем “відстою” іноземців, які прибувають в Україну на деякий термін з метою туризму, навчання, працевлаштування потім, як правило, незаконно залишаються в країні протягом 10 місяців і більше, а в подальшому нелегально перетинають західні кордони з метою виїзду на постійне місце проживання та працевлаштування до країн Євросоюзу.

Розглянемо класифікацію основних причин нелегальної міграції, що, звичайно ж впливають на скоєння адміністративних правопорушень на Державному кордоні України:

1. Політичні:

– незавершеність договірно-правового оформлення Державного кордону України;

– потенційна можливість втручання у внутрішні справи України в прикордонних районах з боку інших держав;

– наявність сепаратистських тенденцій в окремих прикордонних районах;

– відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, особливо її організованими формами і тероризмом;

– політичне переслідування, конфлікт або війна.

2. Економічні:

– низький рівень заробітку та життя суспільства;

– суперечності між існуючим виробництвом та потребами населення;

– невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн;

– неконтрольований вплив за межі України матеріальних і фінансових ресурсів;

– розкрадання національних багатств на Державному кордоні України та у виключній (морській) економічній зоні, активізація контрабандної діяльності, неконтрольоване вивезення капіталу та стратегічно важливих сировинних ресурсів і товарів;

– транскордонні аварії, катастрофи і стихійні лиха;

– можливість поширення з суміжних держав епідемій (епізоотій), небезпечних хвороб людей і тварин.

3. Психологічні:

– суб’єктивний фактор, тобто дефекти свідомості визначаються головним компонентом у комплексі причин та умов правопорушень, а іноді її єдиною причиною [1].

Особа, яка вирішила здійснити переміщення незаконним шляхом, робить дуже рішучий крок у житті, вона усвідомлює, що на неї чекають великі труднощі і негаразди, але спокуса кращого життя, вирішення багатьох життєвих проблем змушує її не замислюватись над своїми діями, які є грубим порушенням законодавства тієї країни, до якої вона потрапляє незаконним шляхом [2].

4. Соціологічні:

Аналізуючи закономірності виникнення та поширення злочинності на Державному кордоні, встановлено, що на цей процес впливають:

– стать, вік, професія, рівень освіти, національність правопорушника;

– пора року;

– ціни на найбільш споживчі товари;

– саме суспільство, в якому зростає правопорушник;

– неоднорідність і мінливість нормативно-ціннісної системи суспільства;

– соціальна нерівність суспільства;

– соціальна оцінка дії, яку суспільство визначає як протиправну;

– низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність у прикордонних районах великої кількості громадян працездатного віку,

не зайнятих у суспільно-корисній діяльності, які є потенційною базою пособництва у протиправній діяльності на кордоні.

5. Правові:

- недосконала нормативно-правова база, що регулює питання режиму державного кордону, не лише внутрішня, а й зовнішня;
- правовий нігілізм громадян, які слідують через Державний кордон України;
- неконтрольовані міграційні процеси в Україні;
- використання законного прибуття в Україну з метою службового відвідування, навчання, туризму та подальшого переправлення в країни Західної Європи.

За результатами нашого дослідження до країни у службових справах прибуває 69–70 % іноземців, на навчання у вищих закладах освіти – 5–15 %; за приватними запрошеннями – 5–7 %; решта – як туристи та з метою транзитного проїзду тощо;

– Уряд та Парламент, міжнародні та неурядові організації приділяють недостатньо уваги проблемам незаконної міграції жінок та дітей. Будучи складовою частиною явища незаконної міграції, таємне перевезення жінок та дітей відрізняється тим, що є водночас їх експлуатацією, зловживанням і порушенням фундаментальних прав людини;

– збільшення спроб організаторів незаконного переправлення залучити до злочинної діяльності посадових осіб правоохоронних органів, працівників транспортних організацій;

- транскордонна організована злочинність і тероризм;
- криміналізація суспільства.

6. Військові:

– потенційна можливість посягання на Державний суверенітет України та її територіальну цілісність;

– нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;

– воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх державах;

– створення і функціонування незаконних збройних формувань як в Україні, так і в суміжних державах.

Таким чином, усі причини, що сприяють скоєнню правопорушень на Державному кордоні, можна поділити на зовнішні і внутрішні, тобто суб'єктивні та об'єктивні. Об'єктивні причини відображають конкретні протиріччя суспільного буття в економічних і соціальних відносинах людей, мають постійний і тимчасовий характер. До суб'єктивних причин слід віднести: недотримання діючого адміністративного законодавства, яке передбачає відповідальність за порушення урегульованих ним суспільних відносин і спричинення внаслідок цього матеріальної, моральної та фізичної шкоди; неможливість задовольнити потреби у матеріальному благополуччі, житлі, грошах; низький рівень прибутків; низька ефективність профілактичної та правовиховної роботи серед населення; недотримання вимог адміністративного законодавства, яке визначає порядок розгляду адміністративних справ, винесення постанов про виконання стягнень; низький рівень культури розгляду адміністративних справ; недооцінка ролі участі громадськості у розгляді адміністративних справ; невиконання процесуальних вимог, що стосуються складання адміністративно-процесуальних документів; недостатній нагляд прокуратури за виконанням і дотриманням норм адміністративного законодавства.

Останнім часом постійно зростає кількість злочинів та адміністративних правопорушень, вчинених іноземними громадянами, які нелегально перебувають на території України. Українські громадяни, які займаються контрабандою

наркотичних речовин дуже часто залучають до цього бізнесу й незаконних мігрантів, вихідців з Туреччини, Афганістану, Індії, Пакистану, Еквадору, Панами та ін. країн.

Занепокоєння також викликає проблема незаконного перетину Державного кордону цілими сім'ями разом з неповнолітніми дітьми.

Крім того, зростає кількість правопорушень на території України, скоєних іноземними громадянами, які не мають достатньо коштів для існування і намагаються вирішити свої проблеми незаконним шляхом. За останні 5 років кількість злочинів, вчинених іноземними громадянами, зросла в десятки разів.

У структурі міграційних процесів існує незаконна міграція, що створює передумови як для правопорушень, так і соціальних та демографічних порушень. Саме цим викликаний підвищений інтерес правоохоронних органів до проблеми нелегальної міграції. За правовою ознакою мігрантів поділяють на легальних, напівлегальних, нелегальних. Легальні мігранти перетинають міжнародні кордони на законних підставах, тобто мають візу на в'їзд на певний термін або, перебуваючи в інших країнах, продовжують термін її дії. Напівлегальні мігранти, маючи візу, прибувають до країни на законних підставах, але через певний час з різних причин відмовляються виїжджати на Батьківщину і залишаються у країні перебування (за даними Міністерства у справах національностей, міграції і культур на території України після 1991 року залишилося 670 іноземних студентів, 1600 спеціалістів, 3900 нелегальних мігрантів). До цієї категорії осіб можна віднести й тих, які прибули до країни за туристичними, приватними візами і влаштувалися на роботу, не маючи дозволу на працевлаштування. Так, 335 таких іноземців розшуковуються органами внутрішніх справ, у тому числі 135 колишніх студентів та 200 осіб, які працювали за міжурядовими угодами. Стосовно іноземців, які грубо порушували законодавство України, міліцією та органами охорони кордону застосовуються заходи впливу, пов'язані з примусовим виїздом зазначених осіб за межі держави.

За останні роки неймовірно збільшилась кількість незаконних мігрантів з країн колишнього СРСР, які шукають притулку в Україні. Зазначені особи почали прибувати в Україну ще у 1988-1989 рр., переважно з Кавказу, їх кількість постійно збільшується. На сьогодні з метою незаконного працевлаштування на українських ринках в Україну в'їхало понад 15 000 громадян Грузії, Вірменії, Таджикистану, Молдови, Чеченської Республіки РФ та інших країн колишнього СРСР. Ще майже 8000 громадян цих країн в'їхало в Україну в приватних справах та не виїхало в установлені законодавством строки і продовжують проживати тут незаконно.

Прибуттю, безконтрольному проживанню, пересуванню та збільшенню незаконних мігрантів в Україні сприяє:

- послабленість візової політики України, що дає можливість вільно на законних підставах в'їжджати в Україну іноземцям, які мають намір мігрувати до країн Західної Європи;

- відсутність контролю за діяльністю юридичних та фізичних осіб, які запрошують і дають дозвіл на в'їзд в Україну іноземців. На сьогодні нормативні документи, що стосуються оформлення запрошень іноземцям в Україну в службових справах не досконалі, будь-який іноземець може заснувати підприємство і запросити своїх співвітчизників;

- наявність розширеної посольницької бази незаконної міграції на території України;

- те, що іноземці, які не мають або втратили законні підстави для перебування в Україні, можуть перевлаштуватись, тривалий час проживати та безконтрольно пересуватись будь-яким транспортом по території;

- відсутність дійового механізму видворення та депортації іноземців з України [3].

Серед широкого комплексу різноманітних заходів, спрямованих на протидію нелегальній міграції, особливе місце посідають заходи адміністративного примусу.

Адміністративний примус – владне, здійснюване в односторонньому порядку й у передбачених правовими нормами випадках, застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових настанов.

Заходи адміністративного примусу поділяються на три групи:

- а) заходи адміністративного попередження;
- б) запобіжні адміністративні заходи;
- в) заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень.

Таким чином, заходи адміністративно-правового характеру, що вживаються до регулювання міграційних процесів, стали своєрідним каталізатором щодо стимулювання кількісних і якісних змін у незаконній міграції [4].

Із зазначених у ст. 24 КУпАП адміністративних стягнень, органи Державної прикордонної служби при здійсненні адміністративного провадження за статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення, що віднесені до компетенції Державної прикордонної служби застосовують попередження і штраф. Крім того, у разі необхідності органи Державної прикордонної служби можуть застосовувати передбачену законодавством можливість адміністративного (примусового) видворення за межі України іноземних громадян за вчинення злочину або адміністративного правопорушення, вчинення дій, які грубо порушують Закони України, законодавство про статус іноземців та осіб без громадянства, їх дії суперечать інтересам безпеки України чи громадського порядку, або коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.

Список використаних джерел

1. Джужа О.М., Моїсєєв Є.М., Василевич В.В. Кримінологія. Спеціалізований курс лекцій зі схемами (Загальна та особлива частини). Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2001. – С. 39–40.
2. Кузьменко О. Суб'єкти незаконної міграції // Вісник України при Академії Державного управління при Президентові України. 1999. – № 3. – с. 306–312.
3. Ковальський В. Як боротися з нелегалами? // Народна армія. – 2001 р., 25 травня. – № 94. – с. 2.
4. Олефір В. Адміністративно-правова боротьба з нелегальною міграцією в Україні // Наук. вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 1999. – № 1. – С. 177–184.

The article is dedicated to the reasons and conditions of the commitment, of administrative offenses at the State border and administrative-legal mechanisms of counteraction illegal migration.