

## VALSTS TIESĪBU АРАКЅНОZARE

### ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

*Кандидат юридических наук, доцент Андрей Мота, докторант Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого, Украина*

#### Abstract

The article is devoted to the scientific review of counteraction to illegal migration by the State Border Service of Ukraine. The features of the theoretical aspects of illegal migration are analyzed. The statistics of activity of border units concerning counteraction to illegal migration are given. The results of the survey of questioned servicemen and employees of the State Border Service of Ukraine regarding the perception of countering illegal migration at the state border and within the controlled border areas are used. The typology of legal ambushes of the state border security agencies was determined. The components of the activity of the State Border Service of Ukraine to counter illegal migration include: preventing illegal migration, fighting it, and protecting the rights of illegal migrants.

**Keywords:** illegal migration, border service, counteraction, border, prevention.

**Постановка проблемы** противодействия нелегальной миграции обусловлена геополитической ситуацией в мире, при которой положение Украины дает не только определенные преимущества, но и предопределяет прохождение значительных миграционных потоков через ее территорию. Важным научным и практическим заданием стало переосмысление значения

<http://dx.doi.org/10.17770/acj.v2i87.4305>

This journal is distributed with an international license:  
[Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



органов охраны государственной границы как необходимой институциональной составляющей обеспечения эффективной миграционной политики, применения новых форм и методов воздействия на миграционную ситуацию, гуманизации законодательства в миграционной сфере.

Изучение миграционных проблем, в частности деятельности по противодействию нелегальной миграции, в разные времена проводили такие ученые, как А. Бандурка (*Bandurka A., 2002*), С. Братков (*Bratkov S., 2010*), И. Василенко (*Vasilenko I., 2006*), Д. Голобородько (*Goloborodko D., 2009*), Р. Еппярд (*Appleyard R., 1991*), М. Заводни (*Zavodny M., 2016*), Ж. Зайончковская (*Zayonchkovskaya Z., 2008*), В. Колпаков (*Kolpakov V., 2002*), О. Кузьменко (*Kuzmenko O., 2000*), Р. Лизут (*Lizut R., 2016*), Е. Малиновская (*Malynovska O., 2018*), Т. Огнев (*Ognev T., 2017*), В. Олефир (*Olefir V., 2015*), П. Оррениус (*Orrenius P., 2016*), В. Палько (*Palko V., 2004*), А. Пискун (*Piskun O., 1998*), А. Платонов (*Platonov A., 2006*), Ю. Рымаренко (*Rymarenko Y., 2001*), А. Савченко (*Savchenko A., 2008*), И. Серова (*Serova I., 2012*), В. Снигур (*Snigur V., 2008*), Д. Солт (*Salt J., 2001*), Н. Тындык (*Tyndyk N., 2008*), М. Урда (*Urda M., 2018*), Ч. Хиршман (*Hirschman Ch., 2004*), Д. Холлифилд (*Hollifield J., 2014*), М. Четверткова (*Chetvertkova M., 2015*), В. Ярмаки (*Yarmaki V., 2013*) и другие. Их исследования создали теоретическую основу для поиска новых путей изучения природы, содержания, структуры миграционных правоотношений, разработки теоретико-методологических и практических аспектов решения миграционных проблем, выработки научно обоснованных рекомендаций по формированию современной миграционной политики и обеспечению пограничной безопасности. Однако остаются неисследованными современные аспекты противодействия нелегальной миграции, особенности привлечения к этой правоохранительной деятельности органов Государственной пограничной службы Украины (далее – Госпогранслужба Украины), их процессуального участия в делах о миграционных правонарушениях, что обуславливает актуальность темы статьи и ее значение для совершенствования правового регулирования в указанной сфере.

**Цель статьи** заключается в определении особенностей административно-правовой регламентации и анализе

оперативно-служебной деятельности Госпогранслужбы Украины по противодействию нелегальной миграции.

**Задачи:** охарактеризовать правовые основы противодействия нелегальной миграции в Украине и участия в этой деятельности Госпогранслужбы Украины; установить исследовательские подходы в понимании нелегальной миграции как негативного явления; обосновать организационно-правовые основы деятельности органов охраны государственной границы как субъекта противодействия нелегальной миграции.

**Объектом исследования** выступает оперативно-служебная деятельность органов Госпогранслужбы Украины при реализации полномочий по противодействию нелегальной миграции.

**Методы исследования.** Теоретико-методологические подходы к решению проблемы противодействия нелегальной миграции органами Госпогранслужбы Украины дают основания считать, что правовое регулирование такой деятельности отражает влияние юридических норм на взаимообусловленные правоотношения миграции и пограничной безопасности. Анализ статистического материала подтверждает объективные закономерности контроля миграционной ситуации на основе обеспечения неприкосновенности государственной границы. С помощью общенаучного диалектического метода исследованы правовое регулирование в сфере миграции и охраны государственной границы, осуществления органами, предназначенными для такой охраны, эффективных мер возможного влияния на нелегальных мигрантов. Системный анализ способствовал определению нелегальной миграции как многоаспектного асоциального явления. Формально-юридический метод направлен на исследование нормативных источников и выявления тенденций развития действующего законодательства Украины, которое регулирует противодействие нелегальной миграции. Результаты применения социологических методов позволили определить обобщенную информацию о практическом понимании процесса противодействия нелегальной миграции как направления деятельности Госпогранслужбы Украины.

С провозглашением независимости Украина вошла в мировое миграционное пространство как самостоятельный

субъект. Важным аспектом государственной деятельности стало урегулирование правоотношений в двух взаимосвязанных сферах – миграционной и охраны границы. Эволюционное развитие правового регулирования противодействия нелегальной миграции обусловило создание Государственной пограничной службы Украины как правоохранительного органа специального назначения. В течение 1991 – 2018 годов органами охраны государственной границы Украины задержаны 152,25 тыс. нелегальных мигрантов, в том числе, за незаконное пересечение границы – 124,17 тыс. человек, за нарушение правил пребывания на территории страны – 26,63 тыс. человек, за другие правонарушения – 1,45 тыс. человек. Не допущено в Украину 182,54 тыс. иностранцев – потенциальных нелегальных мигрантов. Принято решение о принудительном возвращении, принудительном выдворении и реадмиссии 42,05 тыс. иностранцев-правонарушителей. Такая практика свидетельствует о необходимости фундаментальных исследований полномочий органов и подразделений Госпогранслужбы Украины по противодействию нелегальной миграции, что является актуальным прикладным заданием на протяжении длительного времени.

Нелегальная миграция начала признаваться среди прочего реальной и потенциальной угрозой национальной безопасности Украины, стабильности в обществе в военной сфере и сфере безопасности государственной границы Украины в соответствии со ст. 7 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» от 19 июня 2003 года<sup>1</sup>. При современной нормативно-правовой регламентации активизация миграционных процессов вследствие боевых действий признается актуальной угрозой национальной безопасности Украины, связанной с экономическим кризисом, истощением финансовых ресурсов государства, снижением уровня жизни населения<sup>2</sup>. В связи с этим может идти речь об уголовной ответственности нелегальных мигрантов, поскольку указанные формулировки указывают на такой обязательный признак преступления, как общественная опасность. Так, уголовно-правовые меры использовались для противодействия незаконному пересечению государственной границы в советские времена, и длительное время уголовно-правовой запрет существовал на такое правонарушение и в

независимой Украине. Лишь в 2004 году законодатель отказался от возможности уголовного преследования нелегальных мигрантов, которые в основном прибегали к незаконному пересечению государственной границы в поисках лучших условий жизни.

Такая трактовка соответствует международно-правовой регламентации согласно ст. 5 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, положения которого не применяются для уголовного преследования мигрантов в силу только того обстоятельства, что они стали объектом деяний, за которые предусмотрена уголовная ответственность. Вместе с тем каждое государство-участник настоящего Протокола обязуется принимать законодательные и другие меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых две группы деяний, когда они совершаются умышленно и с целью получить, прямо или косвенно, финансовую или иную материальную выгоду:

- незаконный ввоз мигрантов;
- создание условий для незаконного ввоза мигрантов (рассматривается как цель). Определены два возможных способа:
  - изготовление поддельного документа на въезд/ выезд или удостоверения личности;
  - приобретение или предоставление такого документа, а также владение им;
- предоставление любому лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем путем использования способов, упомянутых выше, или любых других незаконных средств<sup>3</sup>.

Как можно заметить, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху не содержит понятия нелегальной миграции (нелегального мигранта) или какого-то альтернативного соответствия. В этом универсальном международном документе определено понятие «незаконный въезд», что означает пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее

государство. То есть, международное сообщество не допускает нелегальности (незаконности) определенного перемещения отдельной личности.

Нелегальная миграция представляет общественную опасность в совокупности всех ее противоправных проявлений. В таком смысле это негативное явление становится объектом воздействия и получает самостоятельную правовую нагрузку. Понимание нелегальной миграции как объекта отражает ее гносеологический смысл и соотношение с деятельностью уполномоченного органа (должностного лица). Объект (лат. *objectum* – предмет) – это «то, на что направлена познавательная и иная деятельность субъекта»<sup>4</sup>. В теории управления философское понятие «объект» рассматривается «не только как формально определенные организационные структуры, но и как субъективная деятельность людей, их сознательное поведение»<sup>5</sup>.

Сформулированный таким образом общетеоретический подход применяется для научных исследований массовых явлений противоправного характера. В частности, в криминологии наряду с традиционным взглядом на преступность как собирательное понятие и совокупность общественно опасных деяний, запрещенных уголовным законом, предложено рассматривать ее как специфическое социальное явление, которое должно стать объектом социального контроля<sup>6</sup>. Исходя из такого понимания, М.Н. Урда определяет именно противодействие незаконной миграции как направление уголовной политики, что «представляет собой деятельность государства по определению в уголовном законе и непосредственно (бланкетно) связанном с ним миграционном законодательстве преступности общественно опасных нарушений, пределов наказуемости соответствующих деяний, а также результата такой деятельности, являющегося предпосылкой совершенствования законодательства и практики его применения в миграционной сфере»<sup>7</sup>.

В административном праве из подобных позиций исходит В.К. Колпаков, который на основе понимания административного деликта (проступка) как правового феномена считает, что исследование всего комплекса свойств проступка осуществляется в соответствующих организационных формах – делах об административных правонарушениях, которые по своей сути являются гносеологическим отражением конкретного деяния<sup>8</sup>.

Объект, на который необходимо воздействовать, противодействовать ему как определенному явлению отличается от объекта правонарушения (в частности, административного), которым являются охраняемые общественные отношения. Сущность второй конструкции обусловлена сформулированной в отечественном правоведении позицией по объекту правоотношения как определенного личного или социального блага, для получения и использования которого устанавливаются взаимные юридические права и обязанности субъектов<sup>9</sup>. Понятие «миграции» отражает определенные преимущества, потребности и интересы физических лиц в пространственном передвижении, однако оценка его как объекта правонарушения с традиционным для административно-правовой науки выделением общего, родового и непосредственного объекта затруднено отсутствием составов административных проступков, которые могли бы причинять вред ключевому миграционному благу – праву на свободу передвижения.

Исходя из обобщенного понимания нелегальной миграции, реальную или потенциальную угрозу которой следует оценивать с учетом причиненного или возможного вреда от всех возможных её форм, должна организовываться государственная деятельность, направленная на преодоление этого асоциального явления правовой действительности. Исследуя административно-правовое противодействие нелегальной миграции, О.В. Кузьменко считает, что она «на общегосударственном уровне реализуется благодаря функционированию особого механизма, основными компонентами которого являются организационно-структурные образования, административно-правовые меры, нормативное обеспечение». «Этот механизм, – по мнению этого автора, – является системной составной частью общегосударственного механизма воздействия в отношении социально негативных явлений»<sup>10</sup>. В рамках механизма реализации миграционных законов Н.П. Тындык рассматривает юридические институты миграционного законодательства, предлагая условно их разделять по уровню нормативного закрепления на «конституционно-правовые (право – гражданства, убежища, свободы передвижения, иммиграции и т. п.) и их своеобразное продолжение – отраслевые правовые институты, которые в рамках Конституции Украины установлены

действующим законодательством (право – беженцев, трудовых мигрантов и т. п.)). «Определение этими институтами юридических взаимоотношений, – пишет Н.П. Тындык, – конкретизация во многом их действий является определенной методологической основой развития и совершенствования целостной системы миграционного законодательства»<sup>11</sup>. Соответственно М.Ю. Четверткова считает административно-правовое противодействие незаконной миграции комплексом «упорядоченных действий государственных органов по выявлению, пресечению, устранению нарушений миграционного законодательства, совершаемых иностранными гражданами, лицами без гражданства, и применению к ним мер воздействия с целью ликвидации негативных последствий, вызванных незаконной миграцией»<sup>12</sup>.

Противодействие нелегальной миграции определено как одна из основных функций Госпогранслужбы Украины, и ее реализация составляет оперативно-служебную деятельность этого правоохранительного органа специального назначения согласно закону<sup>13</sup>. Отображение противодействия нелегальной миграции как функционального направления административной деятельности Госпогранслужбы Украины оставалось бы чисто теоретической моделью без нормативного закрепления прав и обязанностей, которые дают возможность осуществить такую функцию. М.А. Король по этому поводу указывает, что «реализация функций происходит посредством осуществления органами и подразделениями Государственной пограничной службы Украины своих полномочий»<sup>14</sup>.

Закон Украины «О Государственной пограничной службе Украины» содержит отдельный раздел IV, которым определены обязанности и права органов, подразделений, военнослужащих, а также работников Госпогранслужбы Украины<sup>15</sup>. Однако, в этом законе, как и в Законе «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», не содержится указания о применении тех или иных полномочий именно в противодействии нелегальной миграции. Характеризуя деятельность отделов пограничной службы, Р.М. Ляшук не без оснований отмечает, что их основные полномочия «направлены на общую охрану границы, а их использование в целях противодействия нелегальной миграции и преступлениям не обеспечивает должной эффективности»<sup>16</sup>.



На основе анализа других законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, а также позиций отдельных ученых он приводит следующие полномочия отделов пограничной службы «в ходе противодействия незаконной миграции»: регистрация иностранцев и лиц без гражданства, которые в установленном порядке прибывают в Украину, их паспортных документов в пунктах пропуска через государственную границу; организация в соответствии с законодательством принятия заявлений о предоставлении статуса беженца от лиц, которые намерены его приобрести, и вынуждены были незаконно пересечь государственную границу Украины; проставление в документах указанных лиц соответствующих отметок; проставление отметки «запрет въезда в Украину» за злостное и неоднократное нарушение законодательства Украины иностранными гражданами и лицами без гражданства; привлечение иностранцев к административной ответственности за нарушение правил пребывания в Украине и незаконное пересечение государственной границы; привлечение к ответственности перевозчиков за нарушение правил перевозки пассажиров; выдворение иностранцев и лиц без гражданства с территории Украины<sup>17</sup>. Хотя последние две группы полномочий относятся к компетенции органов, а не подразделений охраны государственной границы, позиция этого автора отражает многообразие правовой регламентации соответствующей деятельности.

Исследование правовых основ противодействия нелегальной миграции Госпогранслужбой Украины проводил В.Х. Ярмаки. В своей статье он указывает лишь отдельные законы, составляющие правовую основу такой деятельности, среди которых регламентирующие оперативно-розыскную составляющую<sup>18</sup>. То есть, к средствам противодействия нелегальной миграции относят также формы и методы, нехарактерные для административной деятельности. А.В. Платонов считает предпочтительным термин «противодействие», учитывая то, что понятие «борьба» больше приемлемо для активных действий в отношении криминальных элементов, а «противодействие» – предполагает среди прочего также превентивные, предупредительные и профилактические действия. Также он считает, что понятие «противодействие нелегальной миграции» включает защиту прав человека,

в том числе нелегальных мигрантов, а «термин «борьба» является более пригодным при рассмотрении проблемы транснациональной организованной преступности, которая связана с нелегальной переправкой мигрантов, что приводит к нарушению государственной границы»<sup>19</sup>.

Восприятие персоналом Госпогранслужбы Украины, среди которого проводился письменный опрос<sup>20</sup>, того, что охватывает противодействие нелегальной миграции на государственной границе и в пределах контролируемых пограничных районов, является неоднозначным, однако, свидетельствует об определенных тенденциях в представлении о назначении органов охраны государственной границы и правовых основ их деятельности. Более половины всех опрошенных (59% военнослужащих и работников, выполнявших задачи по оперативно-служебной деятельности и 58,3% курсантов, обучающихся по офицерской программе) связывают такое противодействие с осуществлением оперативно-розыскной деятельности. Другие виды деятельности (осуществление производства по делам об административных правонарушениях нелегальных мигрантов; реадмиссия, принудительное возвращение и принудительное выдворение) указало значительно меньше опрошенных (обобщенно: 25,8 % военнослужащих и работников, 25 % курсантов). Комплексно противодействие нелегальной миграции Госпогранслужбой Украины воспринимает 33,6 % военнослужащих (работников) и 41,7 % курсантов, которые указали все виды деятельности, предложенные в качестве вариантов ответа. То есть, считается, что выявление фактов нелегальной миграции (оперативно-розыскная деятельность) является приоритетным наряду с восстановлением нарушенного состояния (реадмиссия – передача другим государствам; принудительное возвращение и принудительное выдворение), а также процессуальной деятельностью (осуществление производства по делам об административных правонарушениях), которая дает возможность привлечь нелегального мигранта к ответственности. Кроме того, такой результат проведенного опроса свидетельствует об оценке персоналом Госпогранслужбы Украины преимуществ, которые могут быть в связи с применением специфических (негласных) средств и привлечения к более строгой (уголовной)

ответственности.

В свое время стала достижением регламентация полномочий Госпогранслужбы Украины по борьбе с нелегальной миграцией в законодательстве об административной ответственности. Это важно для обеспечения, в первую очередь, единства процессуальной формы, которая не может существовать только для нужд охраны государственной границы. Лишь отдельные процессуальные права установлены непосредственно Законом Украины «О Государственной пограничной службе Украины». Очертить хотя бы примерный перечень других документов, составляющих правовые основы противодействия нелегальной миграции органами Госпогранслужбы Украины, возможно на основе терминологического понимания. Термин «противодействие» в аспекте направленности на преодоление определенного асоциального явления закреплен в Законе Украины «О противодействии торговле людьми», согласно ст. 1 которого противодействие торговле людьми является системой мер, направленных на преодоление торговли людьми путем ее предупреждения и борьбы с ней и оказания помощи и защиты лицам, пострадавшим от торговли людьми<sup>21</sup>. На основе этого определения возможно предположить, что противодействие нелегальной миграции предусматривает следующие составляющие: предупреждение нелегальной миграции, борьба с ней и защита прав нелегальных мигрантов. Следовательно, деятельность Госпогранслужбы Украины, направленную на противодействие нелегальной миграции, регламентирует три группы нормативно-правовых актов: профилактических, правоохранительных и правозащитных.

Правовые основы профилактического направления противодействия нелегальной миграции органами Госпогранслужбы Украины составляет, прежде всего, законодательство о государственной границе. В.И. Олефир рассматривает противодействие нелегальной миграции как форму обеспечения общественного порядка, основным способом которого является профилактика<sup>22</sup>. Такая позиция дает возможность рассматривать охрану государственной границы также как способ предотвращения незаконного пересечения мигрантом государственной границы. Поэтому основными документами этой группы являются Законы Украины «О

государственной границе Украины», «О Государственной пограничной службе Украины», «О пограничном контроле» и подзаконные нормативно-правовые акты, принятые для их реализации.

Правоохранительное законодательство предусматривает систему мероприятий, осуществляемых в рамках противодействия нелегальной миграции, направленных на выявление незаконного въезда иностранцев или лиц без гражданства и (или) пребывания на территории Украины, а также других лиц, причастных к этим правонарушениям, и привлечение их к ответственности. Исходя из такого понимания, к нормативно-правовым актам этой группы следует отнести не только законодательство, регламентирующее применение мер административного принуждения, но и, направленное на выявление преступлений и привлечение к уголовной ответственности. Основными законодательными актами, охватываемыми правоохранительным законодательством, являются: Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, законы «Об ответственности перевозчиков при осуществлении международных пассажирских перевозок», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства».

Группа правозащитных актов регламентирует предоставление помощи и защиты лицам, пострадавшим в результате нелегальной миграции. Правовые основы защиты прав человека, в том числе мигрантов, определены в источниках высшей юридической силы – Конституции Украины и международном праве. На законодательном уровне такими нормативно-правовыми документами являются законы «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» и «О противодействии торговле людьми».

Указанная типология правовых основ деятельности Госпогранслужбы Украины по противодействию нелегальной миграции является условной, поскольку, нормативно-правовые акты каждой из предложенных групп могут одновременно содержать профилактические, правоохранительные и правозащитные положения. Однако, основное назначение указанных выше документов отражает их место в той или иной

группе. Лишь в некоторых случаях определить назначение отдельных актов фактически невозможно.

Так, согласно ч. 1 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ) задачей административного судопроизводства является справедливое, беспристрастное и своевременное решение судом споров в сфере публично-правовых отношений с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц от нарушений со стороны субъектов властных полномочий<sup>23</sup>. Наряду с этим, ст.ст. 288 и 289 КАСУ направлены на процессуальную реализацию положений Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», предусматривающих применение принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства за пределы Украины. Поскольку административное судопроизводство имеет совсем другие задачи, В.И. Олефир отмечает, что по своему социальному назначению оно «не может иметь целью применения к гражданину (речь идет об иностранце или лице без гражданства – А. М.) наказание в виде такой санкции, как выдворение за пределы Украины»<sup>24</sup>. Инициатором обращения в административный суд для реализации такой принудительной меры в соответствии с указанными нормами КАСУ, а также ст. 30 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» могут быть органы охраны государственной границы<sup>25</sup>. Подытоживая особенности реализации административного судопроизводства по делам по обращениям субъектов властных полномочий, А.А. Радчук делает вывод о том, что в такой категории дел административные суды осуществляют «функции, отличные от традиционных». В частности, он считает, что эти судебные учреждения «выполняют роль органа, осуществляющего применение мер юридической ответственности, страхование объективности и целесообразности принятого решения путем введения в процедуру принятия решения независимого субъекта, а также функцию защиты физических или юридических лиц от возможного произвола органов исполнительной власти или органов местного самоуправления»<sup>26</sup>.

Устранить указанное противоречие в ближайшее время возможно только при условии систематизации миграционного законодательства. Однако единого видения результата такой

работы пока не существует. С учётом недавнего реформирования судебной системы в Украине не следует ожидать кардинального изменения процессуального законодательства, в частности, административно-процессуального, которое содержит соответствующие правоохранные положения. Не предусматривает это также проект Концепции проекта миграционного кодекса Украины, в котором правоохранный состав является как таковой отсутствует<sup>27</sup>.

В связи с этим следует отметить, что существует еще одна группа документов, которые имеют программный характер правовых основ деятельности Госпогранслужбы Украины по противодействию нелегальной миграции. Со времени провозглашения независимости Украины разными субъектами государственной власти было принято значительное количество концептуальных (стратегических) документов, определяющих основные направления миграционной и пограничной политики. На сегодня документами, непосредственно касающимися деятельности органов охраны государственной границы Украины, являются Стратегия развития Государственной пограничной службы и Концепция интегрированного управления границами. Существует еще ряд подобных актов, определяющих отдельные задачи и связанных с координацией деятельности Госпогранслужбы Украины: Концепция государственной миграционной политики, одобренная Указом Президента Украины от 30 мая 2011 г. № 622/2011; Стратегия развития органов внутренних дел Украины и Концепция первоочередных мер по реформированию системы Министерства внутренних дел, одобренные распоряжением Кабинета Министров Украины от 22 октября 2014 г. № 1118-р; Стратегия национальной безопасности Украины, утвержденная Указом Президента Украины от 26 мая 2015 г. № 287; Концепция развития сектора безопасности и обороны Украины, утвержденная Указом Президента Украины от 14 марта 2016 г. № 92; Стратегия государственной миграционной политики Украины на период до 2025 года, одобренная распоряжением Кабинета Министров Украины от 12 июля 2017 г. № 482-р. Каждый из этих документов может быть охарактеризован как план действий по достижению определенной цели. В регулировании миграционных процессов и охране границы надлежащий результат (соответствующая

цель) связывается с реализацией принципов соблюдения прав человека и интегрированного управления границами.

Из вышеуказанного возможно сделать вывод о доминирующем административно-правовом характере основ деятельности Госпогранслужбы Украины по противодействию нелегальной миграции. Связано это со специфическими свойствами административного права, пределы предмета регулирования которого являются наиболее объемными и по определению которых нет единодушия в юридической литературе<sup>28</sup>. Однако, таким образом сочетаются возможности выполнения разноплановых задач. Как отмечает Ю.В. Пирожкова, в зависимости от способов правового воздействия административное право может выполнять регулятивную (в ее статическом и динамическом измерениях) и охранную функции (в структуре которой целесообразно выделять пять подфункций: профилактическую, контрольную, конфликтную, восстанавливающую и карательную)<sup>29</sup>. А.А. Бандурка, характеризуя миграционный процесс, замечает, что он приобретает упорядоченный, урегулированный характер благодаря активному воздействию права, прежде всего, административного, и соответственно, проявляется в административно-правовых отношениях<sup>30</sup>. Фактически такого же мнения придерживается Н.П. Тындык, которая, несмотря на регулятивное значение административного права, считает, что оно играет чрезвычайно важную роль в миграционной сфере, поскольку производит организующее влияние на миграционные потоки, потребности функционирования и развития которых требуют определенного вмешательства государства с помощью соответствующих правовых рычагов<sup>31</sup>. В противодействии нелегальной миграции безусловное значение приобретает охранная составляющая административно-правового регулирования, предполагающая сочетание различных методов воздействия, которые связаны не только с применением принудительных мер, а направлены на осуществление сервисных задач по соблюдению прав мигранта.

## **Выводы**

Таким образом, эффективная государственная деятельность, направленная на решение острых миграционных проблем,

невозможна без участия органов охраны государственной границы. Теоретическое обобщение исследований противодействия нелегальной миграции органами Госпогранслужбы Украины в современных условиях интегрированного управления границами и реализации сбалансированной миграционной политики приводит к обоснованию следующих выводов.

1. Комплексный подход в рассмотрении нелегальной миграции как асоциального явления правовой действительности приводит к её пониманию как объекта противодействия, состоящего из противоправных деяний различных по степени общественной опасности и кругу субъектов, однако связанных с незаконным въездом или пребыванием на территории государства.
2. Противодействие нелегальной миграции является одной из основных функций Госпогранслужбы Украины, поскольку определяет государственное назначение этого правоохранительного органа. Такая деятельность характеризуется как система мероприятий, направленных на преодоление нелегальной миграции путем ее предупреждения и борьбы с ней, а также оказания помощи и защиты лицам, пострадавшим в процессе миграционных правонарушений. Ее правовые начала определены тремя группами нормативно-правовых актов: профилактическими, правоохранительными и правозащитными.
3. Результаты анкетирования персонала Госпогранслужбы Украины показывают практическое восприятие приоритетности оперативно-розыскной деятельности в противодействии нелегальной миграции наряду с восстановлением нарушенного миграционного состояния (реадмиссия – передача другим государствам; принудительное возвращение и принудительное выдворение), а также процессуальной деятельностью, которая дает возможность привлечь нелегального мигранта к ответственности. Результат проведенного опроса свидетельствует также об оценке преимуществ, которые связываются с применением специфических (негласных) средств и привлечения к более строгой (уголовной) ответственности за миграционные правонарушения.



## Ссылки

- <sup>1</sup> Про основи національної безпеки України: Закон України втратив чинність на підставі Закону від № 2469-VIII від 21 черв. 2018 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
- <sup>2</sup> Стратегія національної безпеки України: затв. указом Президента України № 287/2015 від 26 трав. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 43. Ст. 1353.
- <sup>3</sup> Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 14. Ст. 1058.
- <sup>4</sup> *Философский словарь* / под. ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. – Москва: Политиздат, 1987, с. 465.
- <sup>5</sup> Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна та ін.; за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львів. політехніка», 2002, с. 38.
- <sup>6</sup> Литвак О.М. Державний контроль за злочинністю: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2002, с. 11.
- <sup>7</sup> Урда М.Н. Противодействие незаконной миграции как направление российской уголовной политики. *Актуальные проблемы российского права*. 2018, № 4 (89), с. 156.
- <sup>8</sup> Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. академія внутр. справ України. – Київ, 2005, с. 11.
- <sup>9</sup> Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права: посіб. Вид. 2-е, зі змінами і доповн. К., 1994, с. 128.
- <sup>10</sup> Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. академія внутр. справ України. – Київ, 2000, с. 16, 17.
- <sup>11</sup> Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2009, с. 19.
- <sup>12</sup> Четверткова М.Ю. Противодействие незаконной миграции – актуальная задача государственной миграционной политики. *Международный научно-исследовательский журнал*. 2015. № 10 (41). Ч. 1. URL: <https://research-journal.org/law/protivodejstvie-nezakonnoj-migracii-aktualnaya-zadacha-gosudarstvennoj-migracionnoj-politiki/> (дата обращения: 19.04.2019.). doi: 10.18454/IRJ.2015.41.037.
- <sup>13</sup> Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
- <sup>14</sup> Король М. Поняття та основні напрями розвитку функцій Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України. Серія: Юрид. науки*. 2016. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn\\_2016\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2016_1_10) (дата звернення: 19.04.2019).

- 15 Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
- 16 Ляшук Р.М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монографія / за заг. ред. В. Л. Грохольського. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015, с. 229.
- 17 Ляшук Р.М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монографія / за заг. ред. В. Л. Грохольського. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015, с. 223.
- 18 Ярмакі В.Х. Правові засади протидії нелегальній міграції Державною прикордонною службою України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013, № 2, с. 25.
- 19 Платонов А.В. Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01. Нац. ін-т проблем міжн. безпеки при РНБО України. – Київ, 2006, с. 8.
- 20 Анкетирование проведено в течение 2017 года среди: офицеров оперативно-розыскных подразделений; офицеров подразделений по работе с иностранцами и административного производства; военнослужащих и работников подразделений временного содержания; слушателей факультета подготовки руководящих кадров и курсантов, обучающихся по офицерской программе в Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого.
- 21 Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20 верес. 2011 р. № 3739-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 173.
- 22 Олефір В. Протидія нелегальній міграції як форма забезпечення громадського порядку. *Право України*. 2005. № 1, с. 84.
- 23 Кодекс адміністративного судочинства України: в ред. Закону України від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
- 24 Олефір В.І. Оптимізація адміністративно-правового механізму видворення іноземців: проблеми теорії та практики адміністративної юрисдикції. *Наук вісн. публ. та приват. права*. 2015. Вип. 2, с. 96.
- 25 Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 179.
- 26 Радчук А.А. Функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна: Сер.: Право*. 2016. Вип. 22, с. 115.
- 27 Державна міграційна служба України. Концепція проекту Міграційного кодексу України: проект. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/KoncMigKodex.zip> (дата звернення: 19.04.2019).
- 28 Ігонін Р.В. До питання предмета адміністративного права. *Вісн. Академії митної служби України. Сер.: Право*. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup\\_2010\\_1%284%29\\_\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_1%284%29__8) (дата звернення: 19.04.2019).

- <sup>29</sup> Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права в розрізі аналізу функцій галузей публічного права. *Наук. вісн. Міжн. гум. ун-ту. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 18. Том 1, с. 80.
- <sup>30</sup> Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2002, с. 6.
- <sup>31</sup> Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2009, с. 19.

### **Anotācija**

Rakstā analizēti zinātniski teorētiskie nelegālās міграācijas іеробезошанас аспекти Ukrainas Valsts robežsardzes darbībā. Teorētisko atziņu izklāstam izmantotas robežsardzes dienesta іestāžu statistikas ziņas. Nelegālās міграācijas іеробезошанас pasākumu іzvērtēšanai pētījuma іetvaros analizēti robežsargu un robežsardzes іestāžu darbinieku aptaujas dati. Pētījuma іetvaros noteikta robežsardzes dienestu darbības tiesisko pamatu tipoloģija. Raksta secinājumi saistīti ar Ukrainas valsts robežsardzes dienestu darbību, kas vērsta uz nelegālās міграācijas novēršanu, nelegālās міграācijas kontroli un nelegālo migrantu tiesību іevērošanu.