
ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE AS SUBJECT TO IMPLEMENT OF STATE MIGRATION POLICY OF UKRAINE

Валентин Зьолка¹, Андрій Мота²

*Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького
(вул. Шевченка, 46, м. Хмельницький, Україна, 29003)*

Valentyn Zolka, Andriy Mota

*Bohdan Khmelnytskyi National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine
(46, Shevchenka, Khmelnytskyi, Ukraine, 29003)*

Отримано: 19.03.2021. Затверджено: 27.04.2021

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуті деякі аспекти діяльності Державної прикордонної служби України щодо реалізації нею державної міграційної політики України. Визначено, що в умовах посилення глобальних міграційних процесів, визначених Стратегією державної міграційної політики України до 2025 р., необхідне ефективне державне регулювання у цій галузі, яке є передумовою потенціалом міграції, спрямованої на мінімізацію її негативних наслідків та забезпечення належного і свободи як мігрантів, так і населення. Державна прикордонна служба залишається ключовим організаційним інструментом посилення безпеки в прикордонному просторі та дотримання режиму міграції, що використовується в рамках комплексного підходу. Перебуваючи на маршрутах міграційного потоку, прикордонні підрозділи створюють умови для реалізації права осіб на безпечне перетинання кордону та свободу пересування. Одним із заходів забезпечення національної безпеки є посилення контролю над в'їздом і виїздом в Україну та з неї іноземців та осіб без громадянства, дотримання ними правил перебування на території України. В існуючих умовах охорона державного кордону України передбачає координацію діяльності багатьох державних органів, спрямованих на подальший контроль за міграційними

¹ доктор юридичних наук, доцент; orcid 0000-0002-7815-6393; e-mail: zolkavalentin@gmail.com

² доктор юридичних наук, доцент; orcid 0000-0002-0401-3496; e-mail: atom_75@ukr.net

потоками. Співпраця Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії міграційній сфері має управлінський та процесуальний характер. Вона базується на вже існуючих підходах до керівництва та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, а також має враховуватися як фактор впливу на безпеку кордону.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України; міграційна політика; взаємодія; координація; нелегальна міграція.

ABSTRACT

Under the Ukrainian legislature the solution of targets as regards realization of state migration policy of Ukraine is commissioned to State migration service of Ukraine and other state bodies and law enforcement agencies in particularly to State border service of Ukraine. Activity of the law enforcement agencies in the area of implementation of state migration policy of Ukraine fails to meet present-day requirements: there are not rare cases of action disconformity, impairment of coordination role of authorized bodies as to discontinuation of illegal activity in migration sphere, dissipation of efforts that causes failure to determined targets and brings unreasonable increase of expenses. Under the conditions that the global migration processes intensify as determined by Strategy of state migration policy of Ukraine up to 2025, it is required the effective state regulation in this field which is the prerequisite potential of migration aimed to minimize its negative consequences and to ensure right and freedoms both of migrants and population. Therefore that improvement of migration policy should be one of the priorities of state policy. State regulation enforcement in the migration sphere is the complicated task that needs comprehensive, systematic approach, appropriate financial support, personnel and scientific provision. The study is aimed to analyze the theoretical and practical aspects of activity of State border service of Ukraine as a subject to implement state migration policy as well as to draw up the scientific and theoretical approaches in order to improve its organizational and legal principles. State border service remains to be the organizational key instrument in security strengthening within the border space and adherence to migration regime used in integrated approach. The activity of State migration service of Ukraine as regards the security of migration policy implementation covers two aspects: service aspect and law-enforcement one. Being on the migration stream routes the border units make individuals possible to realize their rights and safe crossing of border and freedom of movement. In addition to that the actual task is to counteract illegal migration. It is considered that one of the measures how to ensure national security is to increase the entry and exit control into and out of Ukraine of foreigners and stateless persons and their adherence to rules of stay on the territory of Ukraine. The extensive and comprehensive spreading of pandemic COVID-19 has its influence upon all spheres of social life and activity as well as migration one. Pandemic of Corona virus has caused changes in the regulation of state border crossing, introduction of mobility limitations in labor and educational spheres etc. In the existing conditions the protection of state border of Ukraine envisages the coordination of many state bodies aiming consequent control over migration flows. The center of such coordination process remains State border service of Ukraine. The aspects of counteraction against illegal migration have been profoundly covered in the article. The conclusion has been drawn that the present conditions of the counteraction against illegal migration by the bodies and divisions authorized to protect state border is getting extraterritorial nature and can be realized even abroad. The cooperation of State border service of Ukraine with other law-enforcement authorities as of counteraction in migration sphere has managerial and procedural nature. That cooperation is founded on already existing approaches to direction and coordination activity of central executive bodies and the factors that influence in the border security should be taken into account. By coordinating activity the state border bodies are enabled to realize procedural mandate as

of reacting to illegal migration activity and individuals who organize or encourage crossing the border illegally.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine; migration policy; cooperation; coordination; illegal migration.

I. ВСТУП

Законодавство України закріплює повноваження щодо вирішення завдань із забезпечення реалізації державної міграційної політики України за Державною міграційною службою України (далі – ДМС) та іншими органами державної влади і правоохоронними органами, зокрема – Державною прикордонною службою України (далі – Держприкордонслужба).

Аналіз діяльності органів Держприкордонслужби щодо забезпечення мобільності подорожуючих осіб і протидії нелегальній міграції свідчить про позитивні результати. За даними Держприкордонслужби, тільки за 10 місяців 2020 р. було пропущено через державний кордон України встановленим порядком 29,30 млн осіб (2019 р. – 86,41 млн осіб); відмовлено у такому пропуску 4,4 тис. іноземцям – потенційним нелегальним мігрантам (8,4 тис.); затримано 8,3 тис. іноземців та осіб без громадянства (21,1 тис.), з них за порушення правил перебування в Україні – 7,4 осіб (19,8 тис.), за незаконне перетинання державного кордону – 809 осіб (1,2 тис.); за інші правопорушення – 91 особа (126 осіб)¹.

Разом з тим, діяльність правоохоронних органів в сфері реалізації державної міграційної політики України не повністю відповідає сучасним вимогам: існують непоодинокі випадки неузгодженості дій, послаблення координуючої ролі уповноважених органів щодо припинення протиправної діяльності у міграційній сфері, розпорощення їх зусиль, що призводить до зриву виконання поставлених завдань і необґрунтованого збільшення матеріальних витрат. Серед персоналу правоохоронних органів нерідко спостерігається відстоювання корпоративних, відомчих інтересів, відсутність ініціативи у співпраці з представниками інших органів, неналежне ставлення до подорожуючих осіб.

¹ Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби. 10 місяців 2020 року. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/>

Правова регламентація питань реалізації державної міграційної політики України не зазнала суттєвих змін за всі роки незалежності України. Норми законів, що визначають права й обов'язки суб'єктів забезпечення формування та реалізації державної міграційної політики України здебільшого носять декларативний характер, містять прогалини та неузгоджену термінологію. За цих умов правова регламентація здійснюється часто на відомчому рівні. Винятково важливими завданнями є удосконалення статусних законів України, які мають оптимізувати повноваження центральних органів виконавчої влади у міграційній сфері.

Зростання кількості порушень міграційного законодавства України іноземцями та особами без громадянства, зокрема вихідцями з держав міграційного ризику, а також залучення цих осіб до протиправної діяльності у Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, виокремлюється як поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних і внутрішніх умов¹.

В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів, як визначено Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 р., зростає необхідність ефективного державного регулювання у зазначеній сфері, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики².

Наміри України розбудувати відносини з ЄС на принципах інтеграції, крім іншого, передбачають поступове наближення політики та законодавства, у тому числі у сфері міграції, до стандартів ЄС. Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, передбачено налагодження

¹ Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

² Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p>

співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами (ст. 16 Угоди)¹.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення.

Протягом останнього часу з'явилися наукові дослідження, які присвячені аналізу правоохоронної складової взаємодії Держприкордонслужби з різними інституціями України та інших держав у міграційній сфері. До таких слід віднести дисертації Ю. Курилюка, І. Кушнір, Р. Ляшука, Б. Марченка, В. Нікіфоренка, В. Половнікова, Л. Серватюк, а також публікації в періодичних виданнях М. Короля, І. Пастернака, В. Чумака тощо. Реалізація участі Держприкордонслужби у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів можлива лише у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Особливості такої діяльності потребують ґрунтовного наукового осмислення, що є важливим також з огляду на нові завдання, пов'язані з діяльністю органів охорони державного кордону в межах простору, що межує з тимчасово окупованими територіями.

Правове регулювання в цьому напрямі зазнає суттєвих перетворень, зумовлених низкою чинників, переважно управлінського характеру, а також необхідністю юридичної реакції на нові виклики із забезпечення національної безпеки України.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Мета дослідження полягає в аналізі теоретичних і практичних аспектів діяльності Держприкордонслужби як суб'єкта реалізації державної міграційної політики, а також у виробленні науково-теоретичних підходів для удосконалення її організаційно-правових основ. За допомогою загальнонаукового діалектичного методу досліджено правове регулювання у сфері міграції і охорони державного кордону, здійснення адміністративно-процесуальних

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820

повноважень у справах про порушення законодавства з міграційних питань. Застосування порівняльно-правового методу дало змогу встановити соціальну зумовленість протидії нелегальній міграції в різних суспільно-політичних умовах охорони державних кордонів інших держав у співставленні з вітчизняним досвідом відповідної правоохоронної діяльності. Формально-юридичний метод спрямовано на дослідження нормативних джерел і виявлення недоліків чинного законодавства України, яке визначає повноваження органів державної влади у міграційній сфері, та вироблення пропозиції щодо його вдосконалення. На підставі соціологічного та статистичного методів узагальнено дані про міграційні процеси, здійснено співставлення результатів юридичної практики й аналіз емпіричної інформації, пов'язаної з темою дослідження. Емпіричну базу дослідження становлять матеріали адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону, статистичні дані, результати анкетування 968 військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Держприкордонслужба залишається ключовим організаційно-правовим інструментом зміцнення безпеки в прикордонному просторі та дотримання вимог міграційного режиму, заснованих на інтегрованому підході. Діяльність Держприкордонслужби щодо забезпечення реалізації міграційної політики охоплює два аспекти: сервісний і правоохоронний.

У форматі «правоохоронного органу спеціального призначення» органи охорони державного кордону здатні забезпечити баланс між безпекою і дотриманням прав людини, який було порушено внаслідок підвищення рівня загроз національній безпеці та територіальній цілісності України.

В умовах продовження збройної агресії з боку Російської Федерації проти України Держприкордонслужба виконує функції прикордонного контролю і пропуску до тимчасово окупованих територій і з них осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення. Перспективно цей правоохоронний орган повинен буде забезпечити готовність до охорони українсько-російської ділянки державного кордону в межах

окремих районів Донецької та Луганської областей після відновлення контролю над ним¹.

Перебуваючи на шляхах міграційних потоків прикордонні підрозділи дають можливість фізичними особам реалізувати свої права на безпечне перетинання кордону та свободу пересування. Поряд з цим, залишається актуальним правоохоронним завданням протидія нелегальній міграції. Посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України розглядається як один із заходів забезпечення національної безпеки.

Масштабне і всеохоплююче поширенням пандемії COVID-19 має свій вплив на всі сфери суспільного життя і діяльності, в тому числі і на міграційну. Пандемія коронавірусу призвела до зміни порядку перетинання державного кордону, запровадження обмежень реалізації принципу мобільності в трудовій та освітній сферах тощо. Пропуск через державний кордон України пасажирів, екіпажів, бригад тощо, серед яких є особи з симптомами інфекційних хвороб, згідно з частиною четвертою статті 28 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» дозволяється після проведення медичного огляду цих осіб². Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протіепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 09.12.2020 № 1236³ розширено перелік підстав, за наявності яких уповноважена службова особа підрозділу охорони державного кордону відмовляє іноземцям та особам без громадянства у перетинанні державного кордону чи у в'їзді/виїзді на тимчасово окуповані території в Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим і м. Севастополя. Крім того, пунктом

¹ Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p>

² Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>

³ Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протіепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 № 1236. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zaprovadzhenya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220>

8 зазначеної постанови Адміністрацію Держприкордонслужби наділено повноваженнями вносити до електронного сервісу «Вдома» Єдиного державного веб-порталу електронних послуг інформацію про осіб, які потребують самоізоляції.

В сучасних умовах охорона державного кордону України передбачає взаємодію багатьох державних органів з метою послідовного контролю міграційних потоків. Так званім центром взаємодії цього процесу залишається Держприкордонслужба, яка відповідно до положень ч. 3 ст. 2 і ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України» здійснює координацію діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави із захисту державного кордону, а також координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України¹.

Взаємодія є полігалузевою категорією. Простежується використання взаємодії як елементу управління правоохоронними органами. На сьогодні правовою основою, яка визначає координаційний центр такого різновиду державного управління є підзаконний нормативно-правовий акт – Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабміну, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Відповідно до п. 4 розділу III цього документа через МВС спрямовується і координується діяльність: ДМС, Адміністрації Держприкордонслужби, Державної служби з надзвичайних ситуацій та Національної поліції².

Протидія нелегальній міграції як і будь-який інший різновид правоохоронної діяльності передбачає обов'язковий процесуальний аспект. Еволюційний розвиток Держприкордонслужби засвідчує намагання сформувати завершений комплекс повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення з протидії нелегальній міграції. Зокрема посадові особи органів і підрозділів охорони

¹ Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

² Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

державного кордону отримали повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення не лише за ч. 2 ст. 203 КУпАП (недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України), але й за ст. 203-1 КУпАП (невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну) стосовно порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, контрольному пункті в'їзду-виїзду або контрольованому прикордонному районі, ст. 204-2 КУпАП (порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї), ст. 204-4 КУпАП (порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього)¹. Повний цикл процесуальних повноважень – від виявлення правопорушення до застосування стягнення – передбачено також для органів Держприкордонслужби за Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»². Проте Держприкордонслужба повинна взаємодіяти з іншими правоохоронними органами, які мають слідчий апарат або здійснюють нагляд за додержанням законів при застосуванні адміністративно-примусових заходів.

Оперативно-розшукові підрозділи Держприкордонслужби під час процесуальної взаємодії з органами безпеки і національної поліції виконують своє основне призначення щодо боротьби із транскордонною злочинністю та забезпечують з'ясування необхідної, зокрема доказової інформації. Слідчі Нацполіції та СБУ проводять досудове розслідування відповідних кримінальних правопорушень. Оперативні співробітники Держприкордонслужби здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора. Вони не мають права на процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою³.

Під час процесуальної взаємодії з прокуратурою можуть бути реалізовані важливі повноваження Держприкордонслужби

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/ed20210427>

² Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 02.12.2010 № 2753-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14>

³ Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

адміністративно-правового характеру. Подібного зразка взаємодія нормативно регламентована у випадках прийняття органом охорони державного кордону рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України. Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» про підстави прийняття такого рішення протягом 24 годин повинен бути повідомлений прокурор¹.

Процесуальний характер також носить взаємодія з ДМС. Посадові особи Держприкордонслужби уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 203 та ст.ст. 204, 205 і 206 КУпАП, справи про які підвідомчі розгляду керівникам (першим заступникам, заступникам керівників) територіальних органів та підрозділів ДМС за місцем вчинення правопорушення².

Такі положення законодавства про адміністративну відповідальність є продуктом тривалого нормотворчого процесу, результат якого проте не є остаточним. Відкритим залишається питання про територіальну компетенцію Держприкордонслужби щодо протидії нелегальній міграції. Така функція характеризується для Держприкордонслужби обмеженим територіальним масштабом діяльності – державний кордон України та межі контрольованих прикордонних районів³. Видається, що вказані положення Закону України «Про Державну прикордонну службу України» сформульовані скоріше за все з метою розмежувати компетенцію органів охорони державного кордону з іншими державними органами, уповноваженими протидіяти нелегальному перебуванню на території держави іноземців та осіб без громадянства. Хоча окремі процесуальні повноваження органів Держприкордонслужби (примусове повернення, примусове видворення, реадмісія) дійсно можуть бути здійсненні

¹ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

² Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: наказ MBC від 28.08.2013 № 825. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13>

³ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>

лише стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України. Однак, що стосується реакції на вказаній вище категорії правопорушень, то її процесуальне оформлення (наприклад, складення протоколу про адміністративне правопорушення) може відбуватися не лише в прикордонному просторі. Співвідношення норм ст.ст. 203, 222-1, 222-2 і 255 КУпАП дає підстави вважати, що посадові особи Держприкордонслужби отримали повноваження протидіяти порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України не лише в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду-виїзду.

В сучасних умовах протидія нелегальній міграції органами та підрозділами, уповноваженими охороняти державний кордон, набуває екстериторіального характеру і може бути реалізована навіть за кордоном. Про це свідчить започаткування (на початку 2018 р.) спільного контролю в 9 пунктах пропуску на кордоні з Польщею та Молдовою, запровадженого з метою спрощення прикордонного оформлення.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, повноваження органів прикордонної служби щодо протидії нелегальній міграції не обмежується прикордонною територією. Стосується це більшою мірою контролю за використанням праці мігрантів. Н. Тиндик (Н. Бортник), характеризуючи запобіжні заходи протидії нелегальній міграції звертає увагу на розповсюджену практику використання накладення відповідальності у виді штрафних і судових санкцій на наймачів нелегальних іммігрантів у Німеччині, Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах та інших країнах¹.

Залучення до міграційного контролю прикордонних служб є характерним для Польщі. Відповідно до ч. 1 ст. 289 Закону Республіки Польща «Про іноземців» контроль за законністю перебування іноземців на її території здійснюється не лише поліцією, але й органами прикордонної охорони з метою встановлення стану дотримання

¹ Тиндик Н. П. (2008). Адміністративно-правові аспекти протидії нелегальній міграції в зарубіжних країнах. *Демократичне врядування*. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/N_Tyndyk.pdf

положень про умови в'їзду іноземців і перебування їх на території держави¹.

Персонал Держприкордонслужби, серед якого проводилося опитування, загалом підтримує поширення повноважень органів (підрозділів) охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції за межами контрольованих прикордонних районів. Таку думку висловили 64,5% військовослужбовців і працівників, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності та 83,3% курсантів, які навчаються за бакалаврською програмою.

Зважаючи на те, що близько 80% нелегальних мігрантів затримується за незаконне перетинання державного кордону на виїзді з України, виглядає доцільним поширення контрольних повноважень Держприкордонслужби на територію всієї держави. Виявлення каналів нелегальної міграції відбувається у великих містах, що не належать до контрольованих прикордонних районів і в яких не діє прикордонний режим.

Взаємодія Держприкордонслужби із ДМС має також гуманітарний характер. Ці дві служби покликані забезпечити для мігранта реалізацію його права на притулок. Хоча міграційна служба в Україні має правоохоронні функції, її посадові особи не виконують завдання з міграційного контролю на державному кордоні, у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду-виїзду. Відповідно обов'язок прийняття заяв іноземців та осіб без громадянства про захист належить до компетенції посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону (Морської охорони), які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні або беруть участь у виконанні інших заходів, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії². У разі звернення затриманих мігрантів, які перебувають у місцях тимчасового тримання органів (підрозділів) охорони державного кордону, із заявами про

¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. *Dziennik Ustaw*. 2013. Poz. 1650.

² Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту: наказ МВС від 10.08.2016 № 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16>

захист, їх прийняття здійснює особовий склад, який допущено до охорони та конвоювання (супроводу) затриманих осіб відповідно до п. 2 розділу II Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону¹. У кожному із вказаних випадків посадові особи Держприкордонслужби під час звернення особи за захистом надають їй бланк заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, встановленого зразка². Водночас розгляд таких звернень та остаточне рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту) належить до компетенції ДМС³.

Дослідження управлінських аспектів взаємодії в охороні державного кордону веде до необхідності з'ясування особливостей координації діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави. Саме через їх скоординовану діяльність, що провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів, досягається захист державного кордону. Співвідношення назви та норм ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України» навіть дає підстави вважати поняття взаємодії та координації однаковими за змістом. У будь-якому разі, паралельне використання законодавцем цих категорій фіксує присутність у прикордонному просторі певної кількості уповноважених суб'єктів, які повинні взаємодіяти та координувати свою діяльність, хоча можуть мати різне соціальне призначення.

¹ Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону: наказ МВС від 30.03.2015 № 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-15>

² Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: наказ МВС від 07.09.2011 № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>

³ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>

Таким чином, скоординованість діяльності шляхом визначення взаємодії органів (підрозділів), що виконують різні завдання на державному кордоні дає можливість поєднати процесуальну компетенцію одного з організаційними силами та засобами іншого.

Положення ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України», що є основою для координаційної функції Держприкордонслужби, реалізовані в Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.1999 № 48¹.

У взаємодії з Міністерствами освіти і науки та соціальної політики Міністерством внутрішніх справ України врегульовано діяльність центральних органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію державної політики в міграційній сфері, захист державної безпеки та національних інтересів України у сфері міграції, забезпечення дотримання законодавства у цій сфері, ефективне управління міграційними процесами та протидію нелегальній міграції шляхом визначення з їх числа відповідальних за проведення заходів «Мігрант», «Кордон», «Студент», «Трудова міграція». У науковій літературі такі заходи отримали назву спеціальні операції та характеризуються як «найвища форма спільної діяльності і така, що дає найбільш вагомий результат»².

Відповідно до своїх повноважень Адміністрація Держприкордонслужби організовує та проводить заходи під умовною назвою «Кордон», однак Держприкордонслужба обов'язково залучається також до інших заходів, так само як Національна поліція, ДМС і СБУ.

За теперішньої безпекової ситуації управлінська діяльність у сфері охорони державного кордону набула нової якості. У практиці діяльності уповноважених органів уведено поняття «інтегроване управління кордонами», яке передбачає зовсім інший рівень організації взаємодії в протидії нелегальній міграції. Такий підхід став відображенням європейського досвіду організації співпраці в реалізації державної політики у сфері безпеки.

¹ Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.1999 № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-99-p>

² Король М.О. (2010). Поняття координації в охороні державного кордону України. *Університетські наукові записки*. № 4(36). С. 166.

Стратегія інтегрованого управління кордонами, серед іншого, передбачає залучення нових суб'єктів, зокрема військових формувань, до захисту державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Стратегічною ціллю є створення системи оперативного реагування прикордонних підрозділів та інших суб'єктів інтегрованого управління кордонами на зміни в обстановці, яка забезпечує запобігання, виявлення та припинення правопорушень у контрольованих прикордонних районах¹.

IV. ВИСНОВКИ

Отже, до забезпечення реалізації державної міграційної політики залучено значну кількість державних органів, діяльність яких переважно регламентована нормами права. Взаємодія Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами щодо протидії правопорушенням у міграційній сфері має управлінський та процесуальний характер. Вона заснована на існуючих підходах у спрямуванні та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, а також повинна враховувати чинники, що впливають на безпеку в прикордонній сфері. Взаємодіючи, органи охорони державного кордону мають можливість реалізувати процесуальні повноваження як реакцію на дії нелегальних мігрантів та осіб, які організують або сприяють незаконному перетинанню кордону.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: наказ МВС від 28.08.2013 № 825. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13>
2. Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту: наказ МВС від 10.08.2016 № 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16>
3. Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону: наказ МВС від 30.03.2015 № 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-15>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/ed20210427>

¹ Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p>

5. Король М.О. (2010). Поняття координації в охороні державного кордону України. *Університетські наукові записки*. № 4(36). С. 163–167.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
7. Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.1999 № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-99-п>
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>
9. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 02.12.2010 № 2753-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14>
10. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протіепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 № 1236. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zaprovadzhennya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220>
11. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
12. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
13. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: наказ МВС від 07.09.2011 № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>
14. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>
15. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
16. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-п>
17. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-п>
18. Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби. 10 місяців в 2020 року. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/>
19. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
20. Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.
21. Тиндик Н.П. (2008). Адміністративно-правові аспекти протидії нелегальній міграції в зарубіжних країнах. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/N_Tyndyk.pdf

22. Угода по асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820
23. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. *Dziennik Ustaw*. 2013. Poz. 1650.

REFERENCES

1. Instruktsiya z oformlennya materialiv pro administratyvni pravoporushennya Derzhavnoyu mihratsiynoyu sluzhboyu Ukrayiny: nakaz MVS vid 28.08.2013 № 825 [Instruction on registration of materials on administrative offenses by the State Migration Service of Ukraine: order of the Ministry of Internal Affairs of 28.08.2013 No 825]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13> [in Ukrainian].
2. Instruktsiya pro porjadok diy posadovykh osib Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrayiny ta vzayemodiyi z terytorial'nymy orhanamy Derzhavnoyi mihratsiynoyi sluzhby Ukrayiny pid chas zvernennya inozemtsiv chy osib bez hromadyanstva iz zayavamy pro vyznannya bizhentsyamy або osobamy, yaki potrebuyut' dodatkovoho zakhystu: nakaz MVS vid 10.08.2016 № 772 [Instruction on the procedure for actions of officials of the State Border Guard Service of Ukraine and interaction with territorial bodies of the State Migration Service of Ukraine when foreigners or stateless persons apply for recognition as refugees or persons in need of additional protection: order of the Ministry of Internal Affairs of 10.08.2016 No 772]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16> [in Ukrainian].
3. Instruktsiya pro porjadok trymannya zatrymanykh osib v orhanakh (pidrozdilakh) okhorony derzhavnogo kordonu: nakaz MVS vid 30.03.2015 № 352 [Instruction on the procedure for holding detained persons in state border guard bodies (units): order of the Ministry of Internal Affairs of March 30, 2015 No 352]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-15> Kodeks Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/ed20210427> [in Ukrainian].
4. Korol M.O. (2010). Ponyattya koordynatsiyi v okhoroni derzhavnogo kordonu Ukrayiny [The concept of coordination in the protection of the state border of Ukraine]. *Universytetski naukovi zapysky*. No 4(36)p. 163–167. [in Ukrainian].
5. Kryminalnyy protsesualnyy kodeks Ukrainy [Criminal Procedure Code of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> [in Ukrainian].
6. Poryadok zdiysnennya koordynatsiyi diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya z pytan' doderzhannya rezhymiv na derzhavnomu kordonu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18.01.1999 № 48 [Procedure for coordinating the activities of executive authorities and local governments on compliance with regimes at the state border: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18.01.1999 No 48]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-99-p> [in Ukrainian].
7. Pro bizhentsiv ta osib, yaki potrebuyut' dodatkovoho або tymchasovoho zakhystu: Zakon Ukrayiny vid 08.07.2011 № 3671-VI [On refugees and persons in need of additional or temporary protection: Law of Ukraine of 08.07.2011 No 3671-VI]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> [in Ukrainian].
8. Pro vidpovidalnist pereviznykiv pid chas zdiysnennya mizhnarodnykh pasazhyrskykh perevezhen: Zakon Ukrayiny vid 02.12.2010 № 2753-VI [On the liability of carriers during international passenger transportation: Law of Ukraine of 02.12.2010 No 2753-VI]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14> [in Ukrainian].
9. Pro vstanovlennya karantynu ta zaprovadzhennya obmezhuval'nykh protyepidemichnykh zakhodiv z metoyu zapobihannya poshyrennyu na terytoriyi Ukrayiny hostroyi respiratornoyi khvoroby COVID-19, sprychylenoyi koronavirusom

- SARS-CoV-2: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 09.12.2020 № 1236 [On the establishment of quarantine and the introduction of restrictive anti-epidemic measures to prevent the spread in Ukraine of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 09.12.2020 No 1236]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/provstanovlennya-karantynu-ta-zaprovadzheniya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220> [in Ukrainian].
10. Pro derzhavnyy kordon Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 04.11.1991 № 1777-XII [On the state border of Ukraine: Law of Ukraine of November 4, 1991 No 1777-XII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> [in Ukrainian].
 11. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 03.04.2003 № 661-IV [On the State Border Guard Service of Ukraine: Law of Ukraine of April 3, 2003 No 661-IV]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> [in Ukrainian].
 12. Pro zatverdzhennya Pravyl roz-hlyadu zayav ta oformlennya dokumentiv, neobkhidnykh dlya vyrishennya pytannya pro vyznannya bizhentsem abo osoboyu, yaka potrebuye dodatkovoho zakhystu, vtratu i pozbavlennya statusu bizhentsya ta dodatkovoho zakhystu i skasuvannya rishennya pro vyznannya osoby bizhentsem abo osoboyu, yaka potrebuye dodatkovoho zakhystu: nakaz MVS vid 07.09.2011 № 649 [On approval of the Rules for consideration of applications and execution of documents required to resolve the issue of recognition as a refugee or a person in need of additional protection, loss and deprivation of refugee status and additional protection and cancellation of the decision on recognition as a refugee or a person in need of additional protection: 07.09.2011 No 649]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11> [in Ukrainian].
 13. Pro zakhyst naselennya vid infektsiynykh khvorob: Zakon Ukrayiny vid 06.04.2000 № 1645-III [On protection of the population from infectious diseases: Law of Ukraine of April 6, 2000 No 1645-III]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> [in Ukrainian].
 14. Pro pravovyy status inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva [On the legal status of foreigners and stateless persons]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> [in Ukrainian].
 15. Pro skhvalennya Stratehiyi intehrovanoho upravlinnya kordonamy na period do 2025 roku: rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24.07.2019 № 687-r [On approval of the Strategy of integrated border management for the period up to 2025: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 24.07.2019 No 687-r]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-r> [in Ukrainian].
 16. Pro skhvalennya Stratehiyi derzhavnoyi mihratsiynoyi polityky Ukrayiny na period do 2025 roku: rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 12.07.2017 № 482-r [On approval of the Strategy of the state migration policy of Ukraine for the period up to 2025: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 12.07.2017 No 482-r]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p> [in Ukrainian].
 17. Rezul'taty operatyvno-sluzhbovoyi diyal'nosti Derzhprykordonsluzhby. 10 misyatsiv 2020 roku [The results of operational and service activities of the State Border Guard Service. 10 months of 2020]. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/> [in Ukrainian].
 18. Stratehiya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 14.09.2020 № 392/2020 [National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated 14.09.2020 No 392/2020]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian].
 19. Skhema spryamuvannya i koordynatsiyi diyal'nosti tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady Kabinetom Ministriv Ukrayiny cherez vidpovidnykh chleniv

- Kabinetu Ministriv Ukrayiny: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 10.09.2014 № 442 [Scheme of direction and coordination of activities of central executive bodies by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the relevant members of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 10.09.2014 No 442]. *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*. 2014. No 74. St. 2105 [in Ukrainian].
20. Tyndyk N.P. (2008). Administratyvno-pravovi aspekty protydyi nelegal'nyy mihratsiyi v zarubizhnykh krayinakh [Administrative and legal aspects of combating illegal migration in foreign countries]. *Naukovyy visnyk «Demokratychny vryaduvannya»*. V. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk/fail/N_Tyndyk.pdf [in Ukrainian].
 21. Uhoda po asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, Yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820 [in Ukrainian].
 22. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach [Act of 12 December 2013 on foreigners]. *Dziennik Ustaw*. 2013. Poz. 1650 [in Poland].