

**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНАЛОГІЇ
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА**

НЕГОДЧЕНКО В. О.,
кандидат юридичних наук, доцент
(ГУМВС України у
Дніпропетровській
області)

УДК 34.07

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ І ТУРЕЧЧИНИ
У БОРОТБІ ІЗ НЕЗАКОННОЮ МІГРАЦІЄЮ**

Досліджуються двосторонні договори між Україною і Туреччиною, що визначають порядок взаємодії правоохоронних органів двох держав у процесі протидії незаконній міграції, а також шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства у міграційній сфері.

Ключові слова: міграція, еміграція, імміграція, незаконна міграція, правопорушення, взаємодія, реадмісія, правоохоронні органи.

Исследуются двусторонние договоры между Украиной и Турцией, определяющие порядок взаимодействия правоохранительных органов двух государств в процессе противодействия незаконной миграции, а также пути совершенствования отечественного законодательства в миграционной сфере.

Ключевые слова: миграция, эмиграция, иммиграция, незаконная миграция, правонарушения, взаимодействие, реадмиссия, правоохранительные органы.

We study bilateral agreements between Ukraine and Turkey governing the interaction of law enforcement agencies of the two countries during combat illegal migration, as well as ways to improve national legislation in the field of migration.

Key words: migration, emigration, immigration, illegal immigration, offense interactions, readmission, police.

Вступ. Туреччина – одна з перших країн, яка визнала незалежність України. Інтереси Туреччини й України багато в чому збігаються щодо пошуку балансу сил у новій геополітичній ситуації, що склалася в останні роки. Туреччина – ключова держава для України у розвитку відносин з державами Середземномор'я та Близького Сходу. Зближення України з Туреччиною зумовлено взаємною зацікавленістю у транзиті енергоносіїв, взаємодією економік, співпрацею у форматі Чорноморського економічного співробітництва тощо. На український ринок надходять великі турецькі інвестиції в будівництво, зв'язок, автомобілебудування. За останні роки обсяг торгівлі між країнами збільшився майже в 25 разів. Нині Туреччина – шоста серед країн-партнерів за рівнем товарообігу [16]. Українсько-турецька співпраця має широкі горизонти.

Туреччина й Україна щороку приймають сотні туристів – громадян цих країн. Так, наприклад, у 2012 р. з туристичною метою кордон України перетнуло 24,6 млн іноземців. У переліку країн, з яких іноземні туристи приїздили до України на одному з перших місць – Туреччина. У 2012 р. перетнули державний кордон з туристичною метою 21,4 млн українців, значна частина з яких відвідала Туреччину [10]. Правове регулювання порядку переміщення громадян через кордони двох держав визначено в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про умови взаємних поїздок громадян від 17.08.2012 [15] та Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб



від 7.06.05 [14] та ін.

Про тісну співпрацю урядів України та Туреччини свідчить значна кількість двосторонніх договорів. Основними з таких документів є Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою від 4.05.92 [3] та Спільний план дій між Кабінетом Міністрів України й Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва від 02.04.2004 р. [11]. За останні роки поповнено новими документами договірно-правову основу україно-турецьких відносин, що має істотно сприяти розширенню співробітництва двох держав у економічній, енергетичній, юридичній та інформаційній сферах.

Реалізація основних напрямів співробітництва України та Туреччини в соціально-культурній сфері здійснюється шляхом розвитку туризму, зміцнення зв'язків між молодіжними і спортивними організаціями [3], збільшення кількості програм обміну для студентів та викладачів [11] тощо. Інтенсивна співпраця між Україною та Туреччиною обумовила активні міграційні процеси.

Основними причинами та підставами міграції до Туреччини українських громадян є купівля нерухомості, у зв'язку з чим власникові нерухомості дається дозвіл на проживання, а після спливу 5 років проживання в Туреччині такі особи мають право претендувати на громадянство Турецької Республіки. Ще однією можливістю імміграції до Туреччини є шлюб з громадянином даної країни. Іноземець (-ка), що одружилися з громадянином (-нкою) Туреччини, можуть набути громадянства цієї країни через три роки. Переїхавши до Туреччини, наші співвітчизники легко можуть влаштуватися на роботу, багато роботодавців відкривають робочу візу, а працівники, що володіють російською мовою та азами будь-якого іноземної, добре затребувані [12]. До того ж з 01.08.2012 скасовано візовий режим між Україною і Туреччиною. З 5 вересня почало діяти рішення уряду Туреччини, згідно з яким максимальний термін перебування українських громадян на турецькій території без віз збільшилось з 30 до 60 днів. При цьому загальний термін перебування громадян України на території Туреччини не має перевищувати 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду. Громадянам України, які мають намір перебувати на території Турецької Республіки довше максимального терміну, необхідно отримати візу заздалегідь в консульстві відповідно до законодавства Турецької Республіки [2]. Зазначені обставини зумовили підвищення інтенсивності міграційних процесів між Україною і Туреччиною, у тому числі збільшилась кількість фактів незаконної міграції. Таким чином, актуальність наукового дослідження організаційно-правових заходів щодо боротьби з незаконною міграцією громадян України та Туреччини набуває особливої важливості в рамках активної співпраці двох держав в усіх сферах суспільного життя.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясування основних організаційних та правових заходів, що застосовуються уповноваженими органами України й Туреччини щодо протидії незаконній міграції та правопорушенням, які вчиняються у цій сфері, з'ясування недоліків практики застосування та виявлення шляхів їх усунення. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають порядок дії правоохоронних органів України та Туреччини у процесі протидії незаконній міграції.

Результати дослідження. Незаконна міграція має всі ознаки, властиві організованій злочинності, вважає І. К. Василенко [1, с. 141]. У її підготовці та здійсненні беруть участь зазвичай кілька осіб, які попередньо об'єднуються в стійку групу з єдиним планом та розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи. У зв'язку з цим потребують ретельного аналізу питання організації та здійснення протидії цьому явищу з боку держави, враховуючи те, що для боротьби з організованою злочинністю мають використовуватися відповідні методи, сили та засоби. Практика виявлення та притягнення до відповідальності незаконних мігрантів, організаторів їх переправлення та осіб, причетних до цього, дозволяє дійти висновку про потребу вдосконалення співпраці вітчизняних правоохоронних органів у цьому напрямі з правоохоронними органами інших країн, у тому числі Туреччини.



Спільним планом дій між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва визначено, що сторони й далі зміцнюватимуть співробітництво між собою для попередження, припинення, виявлення, розкриття та розслідування поряд з іншими проявами злочинної діяльності також фактів незаконної міграції [11]. Положення цього плану реалізуються в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів [13]. Так, відповідно до цього документа, компетентними органами у сфері протидії незаконній міграції з української Сторони є: Міністерство внутрішніх справ; Служба безпеки; Державна митна служба; Державна податкова адміністрація; Адміністрація Державної прикордонної служби. З турецької Сторони – Міністерство внутрішніх справ.

За останній час в Україні відбулися зміни у правовому статусі деяких названих державних служб. Так, правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України, стало Міністерство доходів і зборів України [9]. Також не можливо не відмітити важливу роль у протидії незаконній міграції Державної міграційної служби України та підрозділу міліції міграційного контролю. Останній створено в Міністерстві внутрішніх справ України і призначено для забезпечення виконання покладених на Державну міграційну службу України завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство. Цей орган функціонально підпорядковується Державній міграційній службі України [7].

Державна міграційна служба України (ДМС України), у свою чергу, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України. ДМС України входить до системи органів виконавчої влади, створюється для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [8]. Таким чином, перелік уповноважених органів у сфері боротьби з незаконною міграцією з української сторони під час взаємодії з турецькими правоохоронними органами у цій сфері неповний, потребує уточнення.

Правопорушення, пов'язані з незаконною міграцією законодавець розглядає як адміністративно-карні порушення, що вчиняються іноземцями, у гл. 15 КУпАП – «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». Але, на думку В. Ф. Захарова, це явище має суспільно небезпечний характер [4, с. 16]. Коли незаконно перетинається державний кордон, порушується не просто порядок управління міграційними процесами, а практично порушується право держави на суверенітет над своєю територією. Під час порушення кордону держава не контролює частину своєї території, через яку можуть вільно переміщатися в будь-якому напрямку особи, товари, наркотики, зброя та ін. До того ж ще й досі не існує дієвого способу припинити неодноразові спроби якого-небудь іноземця або особи без громадянства незаконно проникнути в Україну. У разі виявлення йому загрожує лише адміністративне стягнення (ст. 204-1 КУпАП) [5]. Навіть якщо до нього буде застосовано видворення за межі України, скажімо, згідно з правилами Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію [14], (що необов'язково), після цього він знову зможе намагатися незаконно проникнути в Україну. Рівень рецидиву в цій сфері досить високий і становить понад 30 % [4, с. 16]. Тому вповноважені на боротьбу з незаконною міграцією органи України та Туреччини зобов'язані знаходити нові механізми зниження рівня незаконної міграції між двома країнами.

Відповідно до чинного законодавства для боротьби з незаконною міграцією компетентні органи України та Туреччини можуть укладати протоколи, створювати робочі групи, проводити зустрічі експертів, спеціалістів, розробляти та проводити скоординовані заходи, можуть визначати контактні пункти, що функціонують 24 години на добу, сім днів на тиждень,



робоча мова спілкування в яких англійська. Також відповідно до ст. 8 Угоди між Кабінетом Міністрів України й Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів компетентні органи України та Туреччини згідно з їх національним законодавством здійснюють обмін інформацією щодо методів і шляхів організованої незаконної міграції, а також інформацією, що стосується візового і паспортного контролю та зразків цих документів, що узаконюють перетин державного кордону, печаток, поставлених на цих документах, видів віз і символів, щодо вільного пересування та процедури видачі паспортів і аспектів застосування обмежень [13]. Водночас значний рівень латентності та рецидиву у сфері незаконної міграції свідчить про неефективне використання цими сторонами передбачених законодавством форм взаємодії. Про що наголошує І. К. Василенко, який констатує, що нинішнього часу незадовільний рівень взаємодії правоохоронних органів України з відповідними правоохоронними органами суміжних держав з цих питань.

Покращити стан протидії незаконній міграції в Україні дозволить також запровадження механізму здійснення розшукових заходів щодо встановлення місцезнаходження іноземців та осіб без громадянства, що проживають незаконно в Україні, у тому числі громадян Туреччини. Розшук громадян Туреччини, котрі ухиляються від виїзду, мають здійснювати оперативні підрозділи з використанням оперативно-розшукових заходів. Однак відповідно до ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [17] підстав для здійснення оперативно-розшукової діяльності щодо такої категорії іноземців немає. Через те незаконні мігранти нині виявляються лише випадково під час здійснення профілактичних або інших заходів. Навіть після отримання інформації від Державної прикордонної служби про те, що іноземець не виїхав з України у встановлений термін, підрозділи органів внутрішніх справ не мають підстав для проведення пошукових або оперативно-розшукових заходів. Залишається лише чекати, що незаконного іммігранта випадково виявлять. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне доповнити ст. 6 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» [17] такою категорією осіб, щодо яких можуть проводитись оперативно-розшукові заходи, а саме – іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Висновки. Для отримання ефективних результатів необхідно забезпечити якісний контроль підрозділів ДМС України за перебуванням громадян Туреччини в Україні, а також створити спільний з Державною прикордонною службою України та уповноваженими правоохоронними органами Туреччини автоматизований банк даних щодо осіб, котрі в'їхали до України чи Туреччини. У разі виїзду громадян цих країн з території України чи Туреччини інформація про це має надходити до централізованого банку даних України та відповідних правоохоронних органів Туреччини. Брак такої інформації свідчатиме про порушення міграційного законодавства громадянами Туреччини та України. Запропонований механізм інформаційного супроводження міграційних процесів між Україною та Туреччиною дозволить знизити рівень незаконної міграції.

Список використаних джерел:

1. Василенко І. К. Протидія незаконній міграції як пріоритет державної міграційної політики / І. К. Василенко. – Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – № 3. – 2010. – С. 139–143
2. Віза до Туреччини 2013 [Електронний ресурс] : Інформація для мігрантів. – Режим доступу : <http://www.migration-info.org.ua/country-articles/Turkey/viza-do-turechchyny-2013.htm>
3. Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою від 4 травня 1992 року, ратифіковано Постановою ВР № 2612-12 від 17.09.92 // Офіційний вісник України від 25.10.2006. – 2006. – № 41. – С. 237. – Ст. 2780. – Код акта 37499/2006.
4. Захаров В. Ф. Попередження нелегальної міграції у контексті профілактики рецидивної злочинності / В. Ф. Захаров // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 3(6). – С. 14–18.



5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон ; Постанова Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.84 // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Оперативно-розыскная деятельность : учебник ; [под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Сенилова, А. Ю. Шумилова]. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2004. – XIV. – 848 с.
7. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 // Урядовий кур'єр від 27.04.2011. – № 76.
8. Положення про Державну міграційну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 // Урядовий кур'єр від 27.04.2011. – № 76
9. Положення про Міністерство доходів і зборів : Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 // Урядовий кур'єр від 19.03.2013. – № 51.
10. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 638-р. // Урядовий кур'єр від 24.09.2013. – № 173.
11. Спільний план дій між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва : дата підписання: 02.04.2004 // Офіційний вісник України від 14.05.2004. – 2004. – № 17. – С. 510. – Ст. 1271. – Код акта 28712/2004.
12. Иммиграция в Турцию [Електронний ресурс] : Інформація для мігрантів. – Режим доступу : <http://www.domaza.ru>
13. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів : затверджено Постановою КМУ № 659 від 28.07.2010 // Офіційний вісник України від 11.02.2011. – 2011. – № 8. – С. 226. – Ст. 408. – Код акта 54711/2011.
14. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб від 7 червня 2005 року : ратифіковано Законом № 27-V від 24.07.2006. – 2006. – № 39. – Ст. 330 // Офіційний вісник України від 28.11.2008. – 2008. – № 88. – № 32. – 2006. – Ст. 2294. – Ст. 148. – Ст. 2969. – Код акта 44964/2008.
15. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про умови взаємних поїздок громадян Угоду затверджено Постановою КМ № 329 від 25.04.2012 // Офіційний вісник України від 17.08.2012. – 2012. – № 60. – С. 291. – Ст. 2469. – Код акта 62883/2012.
16. Ющенко В. Мости дружби. Україна – Туреччина 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://who-is-who.ua/main/book/50/0>
17. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Голос України від 27.03.1992.
18. Про Державну прикордонну службу України : Закон України 3 квітня 2003 року № 661-IV // Голос України від 06.05.2003 – № 83.

