УДК 342.9:351.746.1 (477)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВІРКИ ДОКУМЕНТІВ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ ЗА КОДЕКСОМ ШЕНГЕНСЬКИХ КОРДОНІВ

LAW REGULATION DOCUMENT CHECKS AT BORDER CONTROL BY SCHENGEN BORDERS CODE

Гетманюк С.П.,
кандидат військових наук, доцент кафедри прикордонного контролю Національної академії державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті розглядається правове регулювання процесу перевірки документів під час здійснення прикордонного контролю за Кодексом Шенгенських кордонів. Проведено порівняльний аналіз перевірки документів учасників руху через кордон співробітниками прикордонної охорони ЄС та України. Встановлено, що процедура перевірки документів на кордоні більш детально врегульована нормами національного законодавства та в цілому відповідає вимогам права ЄС. Внаслідок дослідження національного та європейського прикордонного законодавства автор зробив висновок, що для досягнення більшого ступеня відповідності вітчизняного прикордонного законодавства положенням Кодексу Шенгенських кордонів необхідно здійснити його кодифікацію.

Ключові слова: прикордонний контроль, перевірка документів, Державна прикордонна служба України, охорона державного кордону, Кодекс Шенгенських кордонів.

В статье рассматривается правовое регулирование процесса проверки документов при осуществлении пограничного контроля по Кодексу Шенгенских границ. Проведен сравнительный анализ проверки документов участников движения через границу сотрудниками пограничной охраны ЕС и Украиной. Установлено, что процедура проверки документов на границе более подробно урегулирована нормами национального законодательства и в целом соответствует требованиям права ЕС. Вследствие исследования национального и европейского пограничного законодательства автор сделал вывод, что для достижения большей степени соответствия отечественного пограничного законодательства положениям Кодекса Шенгенских границ необходимо осуществить его кодификацию.

Ключевые слова: пограничный контроль, проверка документов, Государственная пограничная служба Украины, охрана государственной границы, Кодекс Шенгенских границ.

In the article regulation review process documents at border control Schengen Borders Code on. A comparative analysis of document review road users across border by border of EU and Ukraine. It was established that procedure document checks at border in more detail regulated by national legislation and generally meets requirements of EU law. As a result of study of national and European legislation boundary author concludes that achieving greater compliance foot home-border law provisions of Schengen Borders should make its codification.

Key words: border control, verification of documents, the State Border Guard Service of Ukraine, border protection, Code Schengen Borders.

Актуальність теми. Постійний розвиток міжнародних та внутрішньодержавних суспільних відносин, складність та тривалість процесів інтеграції України до Європейського Співтовариства визначають необхідність глибокого наукового осмислення питань оптимізації діяльності всіх елементів системи прикордонної безпеки в нових історичних умовах. Вагомою часткою вирішення даної проблеми є удосконалення правового забезпечення здійснення контрольних процедур на державному кордоні шляхом запозичення кращого досвіду організації прикордонного контролю підрозділами охорони кордону країнчленів Європейського Союзу.

Згідно з Угодою «Про поступове скасування перевірок на спільних кордонах» від 14 червня 1985 р. [1] держави-учасники ЄС розділили поняття кордонів на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх кордонів віднесено сухопутні кордони сторін, їх аеропорти для внутрішніх рейсів та їх морські порти для регулярних транспортних перевезень виключно в межах територій вказаних країн. До зовнішніх кордонів вони віднесли сухопутні і морські кордони сторін, а також аеропорти та морські порти, які не мають внутрішніх кордонів.

У країнах-учасницях Шенгенської угоди [1] прикордонний контроль осіб та транспортних засобів країн, що не є членами ЄС, здійснюється на зовнішніх кордонах. Цей принцип зберігається і при вступі до ЄС нових державчленів. З цією метою приведено у відповідність закони та адміністративні положення, які стосуються заборон і обмежень, що становлять основу контролю, а також вжито додаткових заходів щодо забезпечення національної безпеки та боротьби з незаконною міграцією громадян держав, які не є членами Європейського Співтовариства.

Тому однією з передумов введення безвізового режиму поїздок та поглиблення стосунків України з ЄС є приведення норм вітчизняного прикордонного законодавства до вимог європейських аналогів. Дослідження даного питання доцільно почати із вивчення особливостей реалізації первинної складової прикордонного контролю – пере-

вірки документів під час перетину кордонів Шенгенської зони.

Досвід правового регулювання охорони кордонів держав-членів ЄС був предметом наукових пошуків багатьох вчених, серед них О.М. Бандурка, В.Л. Зьолка, І. П. Кушнір, М.М. Литвин, Р.М. Ляшук, К.В. Мостова, В.О. Назаренко, В.М. Серватюк, В.О. Хома, С.І. Царенко та інші. Разом з тим комплексне вивчення питання здійснення перевірки документів за Кодексом Шенгенських кордонів не проводилось, що і є метою даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Транскордонне пересування осіб через зовнішні кордони ЄС здійснюється за умови проходження певних контрольних процедур. Усі учасники руху через кордон підлягають мінімальній перевірці для встановлення їхньої особи на підставі представлення чи подання їхніх проїзних документів. Така перевірка включає оперативне з'ясування дійсності документа, що надає його законному власникові право на перетин кордону, та контроль на предмет наявності окремих ознак фальсифікації документа або його повної підробки. За необхідності вона здійснюється із залученням технічних засобів дослідження паспортних документів, включаючи моніторинг та перевірку інформації за базами даних про викрадені, привласнені, втрачені та позбавлені чинності документи.

Як правило, саме особи, які користуються правом вільного пересування у ЄС, проходять мінімальну перевірку. Водночас на несистематичній основі, проводячи мінімальні перевірки осіб, що користуються правом вільного пересування у Співтоваристві, прикордонники можуть проводити пошук по національних та європейських базах даних, аби переконатися в тому, що такі особи не становлять справжньої, наявної та достатньо серйозної загрози внутрішній безпеці, державній політиці й міжнародним стосункам держав-членів або загрози здоров'ю. Наслідки таких пошуків не ставлять під загрозу право осіб, що користуються правом вільного пересування у Співтоваристві, на в'їзд на територію відповідної держави-члена [2, с. 7].

Під час в'їзду та виїзду з ЄС проводяться ретельні перевірки громадян третіх країн. Зазначений контроль складається з перевірки відповідності умовам в'їзду, за потреби надання документів на право проживання та здійснення професійної діяльності. Вони передбачають ретельну перевірку за такими напрямками:

– перевірку на предмет того, що громадянин третьої країни має документ, дійсний для перетину кордону, термін чинності якого не сплив, а також того, що цей документ супроводжується, за потреби, відповідною візою чи посвідкою на проживання;

– ретельну перевірку проїзного документа на предмет наявності ознак фальсифікації чи підробки;

– перевірку наявності в'їзних та виїзних відбитків, дата штампу у проїзному документі громадянина третьої країни для з'ясування шляхом порівняння дат в'їзду та виїзду, чи особа не вийшла за межі максимально дозволеного терміну перебування на території держав-членів ЄС;

– встановлення місця відправлення та прибуття громадянина третьої країни й мети його запланованого перебування з перевіркою, за необхідності, відповідних підтверджувальних документів;

– з'ясування наявності в громадянина третьої країни коштів на час існування та з урахуванням мети запланованого перебування, для його повернення до країни походження, або для транзиту до третьої країни, в яку він гарантовано буде допущений, або наявності в нього можливості набути ці кошти в законний спосіб;

– з'ясування того, чи відповідний громадянин третьої країни, його транспортні засоби та предмети, що він транспортує, не загрожують державній політиці, внутрішній безпеці, здоров'ю або міжнародним стосункам будь-якої з держав-членів. Вищезазначений аспект передбачає безпосередню перевірку даних та попереджень щодо осіб та, за необхідності, предметів, що містяться в Шенгенській інформаційній системі (SIS) та в національних базах даних, із зазначенням заходів, що мають бути вжиті на підставі попередження, якщо вони передбачені законом [2, с. 7].

Дещо відрізняється процедура ретельної перевірки документів осіб під час їх виїзду з ЄС. До неї входять контроль:

а) наявності в громадянина третьої країни документа, дійсного для перетину кордону;

б) документів на наявність ознак фальсифікації чи підробки;

в) становлення громадянином третьої країни загрози державній політиці, внутрішній безпеці або міжнародним стосункам будь-якої з держав-членів;

г) наявності в особи дійсної візи, якщо така є необхідною, окрім тих випадків, коли громадянин має дійсну посвідку на проживання;

д) максимально дозволеного терміну перебування на території держав-членів;

попереджень щодо осіб та предметів у SIS та рапортах у національних базах даних [2, с. 7].

За наявності можливостей і на прохання громадянина третьої країни такі ретельні перевірки проводяться в окремому приміщенні. При проведенні такої поглибленої перевірки осіб їм надається інформація про її мету й процедуру. Така інформація може бути надана всіма офіційними мовами ЄС та мовою країни, що межує із відповідною державою-членом та може містити прізвища або службові ідентифікаційні номери прикордонників, котрі проводять ретельні додаткові перевірки, назву пункту пропуску через державний кордон і дату перетину кордону [2, с. 7].

У зв'язку із винятковими та непередбачуваними обставинами на зовнішніх кордонах ЄС можуть проводитись спрощені перевірки осіб. Такими обставинами вважаються такі, коли непередбачені події призводять до збільшення інтенсивності руху, коли час очікування в пункті пропуску стає надмірним, а всі кадрові, матеріально-технічні та організаційні ресурси вичерпані [2, с. 8].

У разі спрощення перевірок на кордоні ЄС пріоритет, як правило, надається перевірці на предмет в'їзду перед перевіркою на кордоні на предмет виїзду. Таке спрощення перевірок є тимчасовим із урахуванням обставин, які його виправдовують, та впроваджується поступово. Рішення про спрощення перевірок ухвалюється керівником підрозділу прикордонної поліції, відповідальним за проведення контрольних процедур в окремому пункті пропуску через державний кордон [2, с. 8].

Перевірка громадян третіх країн закінчується постановкою в їх паспортних документах відміток «Прибуття» та «Вибуття». Зокрема, вищезазначені відмітки проставляються у паспортних документах, що:

а) містять дійсну візу, яка дозволяє громадянам третіх країн перетинати кордон;

б) дозволяють громадянам третіх країн, яким віза надається державою-членом на кордоні, перетинати кордон;

в) дозволяють громадянам третіх країн, яким не потрібна віза, перетинати кордон [2, с. 10].

Відмітка «Прибуття» або «Вибуття» прикордонної варти країн-членів ЄС не ставиться у:

– проїзних документах голів держав та високих посадових осіб, чиє прибуття було офіційно оголошене заздалегідь дипломатичними каналами;

– ліцензіях пілотів або сертифікатах членів екіпажів повітряних суден;

– проїзних документах моряків, присутніх на території держави-члена лише під час стоянки їхнього судна та на території порту заходу;

– проїзних документах екіпажів та пасажирів круїзних суден, котрі не підлягають перевіркам на кордоні;

– документах, що дозволяють громадянам Андорри, Монако та Сан-Марино перетинати кордон [2, с. 10].

Як виняток, на прохання громадянина третьої країни штампи дат в'їзду та виїзду можуть не проставлятись, якщо це може призвести до серйозних ускладнень у такої особи. У такому випадку в'їзд або виїзд реєструються на окремому аркуші із зазначенням прізвища та номера паспортного документа. Цей аркуш видається громадянину третьої країни.

Відповідно до Закону України «Про прикордонний контроль» перевірка документів – це дослідження уповноваженими службовими особами підрозділів охорони кордону паспортного та інших документів фізичних осіб, які перетинають державний кордон, з метою встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі, а також дослідження за результатами оцінки ризиків документів, що стосуються транспортних засобів, вантажів [3, с. 1].

Національне законодавство визначає для прикордонників повноваження перевіряти в осіб, які прямують через державний кордон України, документи на право в'їзду в Україну або виїзду з України, робити в них відповідні відмітки та у випадках, передбачених законодавством, тимчасово їх затримувати або вилучати [4, с. 20].

Під час перевірки документів уповноважені службові особи Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ), як і прикордонники ЄС, використовують технічні засоби контролю для пошуку ознак підробки в документах, здійснюють пошук необхідної інформації в базах даних ДПСУ, а також за результатами оцінки ризиків проводять опитування осіб, які прямують через державний кордон.

У порівнянні із двоступеневою перевіркою документів, що здійснюється за шенгенським законодавством, основою прикордонного контролю в ДПСУ є система перевірки документів, яка реалізується на трьох рівнях:

перший – стандартна перевірка документів;

другий – поглиблена перевірка документів;

третій – експертне дослідження паспортних документів [5, с. 331].

Поглиблена перевірка та експертне дослідження паспортних документів є похідними від стандартної перевірки документів, яка включає:

– огляд паспортного документа, що пред'являється, визначення його виду та відповідність установленому зразку;

– ідентифікацію фотокартки в паспортному документі з особою пред'явника;

– перевірку візуально, а за потреби – з використанням технічних засобів, чи немає в паспортному документі підробок або їх ознак;

– перевірку правильності заповнення паспортного документа;

– перевірку обліку в паспортному документі всіх осіб, які прямують через державний кордон;

– здійснення пошуку необхідної інформації у відповідних базах даних ДПСУ;

– введення інформації про особу до бази даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України»;

– проставлення в документі відмітки про перетинання державного кордону у випадках, передбачених законодавством;

– повернення документа пред'явникові [6, п. 2.5; 7; 8, с. 102–126].

Як і в ЄС, персонал ДПСУ може проводити повторну перевірку документів осіб, які перетинають державний кордон, з урахуванням результатів оцінки ризиків [3, с. 7]. Тоді поглиблена перевірка документів здійснюється з метою дослідження окремих елементів документа на предмет їх можливої фальсифікації.

Нормативно-правові акти України, в порівнянні з європейськими, визначають додаткову стадію перевірки документів при перетині державного кордону. Так, за рішенням начальника органу охорони державного кордону паспортний документ, вилучений за результатами проведення поглибленої перевірки, з копією висновку направляється на експертне дослідження [6, п. 4].

Разом з тим чинні національні норми встановлюють додаткові особливості здійснення паспортного контролю окремих категорій осіб (діти-сироти, громадяни, які не досягли 16-річного віку, аварійно-рятувальні, аварійно-відновлювальні формування та ін.) [9].

Висновки. Отже, Кодекс Шенгенських кордонів визначає двоступеневу перевірку документів під час здійснення прикордонного контролю, яка може бути мінімальною та ретельною. Загалом норми національного законодавства з питань перевірки документів під час перетину кордону не суперечать європейським. До того ж, українська процедура перевірки документів на кордоні детальніше врегульована та містить додаткові етапи (експертне дослідження).

Для досягнення більшого ступеня відповідності вітчизняного прикордонного законодавства положенням Кодексу Шенгенських кордонів необхідно здійснити його кодифікацію.

У контексті вищеописаного наукового завдання в майбутньому необхідно дослідити правове регулювання нормативно-правовими актами України та ЄС інших складових прикордонного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про поступове скасування перевірок на спільних кордонах : Угода між урядами Бельгії, Люксембургу, Нідерландів, Франції та Німеччини від 14 червня 1985 р. – Окреме видання.

2. Про кодекс правил, що регулюють рух осіб через кордон – Шенгенський прикордонний кодекс : директива Ради ТК 562/2006/WE від 15 березня 2006 року // Офіційний вісник WE L105. – 2ф006. – 13 квітня.

3. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.

4. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

5. Литвин М.М. Основи інтегрованого управління кордонами : курс лекцій / М.М. Литвин. – Хмельницький : Вид-во Нац. академії Державної прикордонної служби України, 2011. – 368 с.

6. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон : наказ адміністрації Державної прикордонної служби України від 5.06.2012 р. № 407; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27 червня 2012 р. за № 1083/21395. – Окреме видання.

7. Про затвердження Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України» / [Електронний ресурс] : наказ адміністрації Державної прикордонної служби України від 25 червня 2007 року № 472; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 5.07.2007 р. за № 765/14032 // Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0765-07.

8. Єрошин Б.Ф. Охорона державного кордону на шляхах міжнародних сполучень. Частина ІІ : Підручник. – Хмельницький : Вид-во Академії ПВУ, 1998. – 302 с.

9. Про Порядок перетинання державного кордону України аварійно-рятувальними та аварійно-відновлювальними формуваннями для локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій, зумовлених стихійним лихом, аваріями і катастрофами : постанова Кабінету Міністрів України № 912 від 21 серпня 1997 року. – Окреме видання.