



Андрій Мота,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

УДК 342.951:351.746.1 (477)

Діяльність Державної прикордонної служби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства

У структурі міграційних потоків залишається значною кількістю іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають на територію України. В 2015 році через державний кордон, адміністративну межу з Автономною республікою Крим та лінію розмежування в районі проведення анти-терористичної операції в'їхало 11,074 млн. таких осіб. У 2016 році в Україну пропущено вже 11,650 млн. Для порівняння, на виїзд з України було пропущено 10,984 млн. іноземців та осіб без громадянства у 2015 році та 11,630 млн. у 2016 році. Це зобов'язує правоохоронні органи не лише виконувати сервісні функції (наприклад, здійснювати реєстрацію в пунктах пропуску через державний кордон), але й активно використовувати контрольні повноваження в супроводженні міграційних процесів.

У зв'язку з цим стратегічним завданням розвитку Державної прико-

рдонної служби України (надалі – Держприкордонслужба України) стає впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю [1]. Ще до прийняття Закону України «Про прикордонний контроль» у міграційному законодавстві розпочалося запровадження інструментів для протидії нелегальній міграції, характерних для Шенгенського права. Такі заходи носять яскраво виражений профілактичний характер, оскільки розраховані на попередження відповідної протиправної діяльності осіб, які лише намагаються потрапити на територію держави. Однак їх юридична природа остаточно не досліджена.

Так, у 2007 році отримала правову регламентацію діяльність щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства. Такий

підхід щодо осіб, які в'їжджають в Україну був запозичений з Кодексу Шенгенських кордонів. На сьогодні, діє Регламент (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 року про Кодекс Шенгенських кордонів, що регламентує однією з умов в'їзду громадян третіх країн наявність у них достатніх засобів для існування як на період запланованого перебування, так і для повернення в країну походження або для транзиту до третьої країни, в яку їм гарантований доступ, або бути в змозі законним шляхом придбати такі засоби [2]. Законодавчі акти України також містять подібні положення [3; 4; 5]. Вони стали відображенням необхідності реакції з боку держави на загрози, які з'явилися в сфері охорони державного кордону в процесі забезпечення політики відкритості та добросусідства. Так як і в регламентації інших заходів протидії нелегальній міграції, законодавча практика встановлення підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства складалася на основі міжнародного досвіду, «не чекаючи відповідного наукового забезпечення» [6, с. 6].

Зазначені положення законодавства, що регламентує здійснення прикордонного контролю та стан оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України засвідчує актуальність та необхідність прикладних наукових досліджень повноважень, спрямованих на протидію нелегальній міграції, зокрема, пов'язаних із перевіркою фінансового стану осіб, в'їжджають в Україну.

Вітчизняна література з адміністративного права містить значну кількість досліджень діяльності з протидії нелегальній міграції. Комплексний науковий аналіз за вказаною проблематикою проводили такі вчені як Голобородько Д. В., Кузьменко О. В., Олефір В. І., Савченко О. І., Римаренко Ю. І., Тиндик Н. П. та інші. З'ясування особливостей правоохоронної діяльності органів Держприкордонслужби

України, здійснено у працях таких авторів як Андрушко О. В., Зьолка В. Л., Капітанчук Л. Ю., Король М. О., Ляшук Р. М., Марченко Б. М., Половніков В. В., Серватюк Л. В., Сорока А. З. тощо. Прикордонний контроль як різновид державного контролю став предметом досліджень таких вчених і практиків як В. І. Баратюк, О. А. Бінковський, Б. М. Єрошин, О. В. Назаренко, А. Є. Лавринєць, М. М. Литвин, Е. В. Матусяк, М. М. Михеєнко, Б. М. Олексієнко, О. М. Ставицький.

Стаття має за мету встановити особливості діяльності Держприкордонслужби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави або наявності можливості отримати достатнє фінансове забезпечення в законний спосіб на території України. Такі наукові дослідження спрямовані на визначення юридичної природи окремих заходів у загальній системі норм, спрямованих на протидію нелегальній міграції, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства.

Діяльність Держприкордонслужби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства слід відрізнити від фінансового контролю, який «спрямований на пошук резервів зростання фінансових ресурсів на виробництво, правильне відображення в господарських операціях їх вартості, виявлення непродуктивних витрат» [7, с. 94]. Безпосередньо сам цей захід слід відрізнити від санкцій фінансово-правових норм, які «за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невідгідність, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери правопоруш-

ника через його грошові фонди і засоби» [8, с. 45]. Ці санкції спрямовані «на невігідні для порушника наслідки» [9, с. 68]. Така спрямованість існує і для іноземців та осіб без громадянства, які намагаються в'їхати в Україну, коли перевіряють достатність їх фінансового забезпечення, але «невігідні наслідки» отримують свій вияв в іншому, адміністративно-правовому заході – відмові в перетинанні державного кордону.

Протягом 1991 – 2016 років відмовлено у пропуску через державний кордон України 172,77 тис. іноземцям – потенційним нелегальним мігрантам. Проте, лише в 2014 році такий захід почав активно застосовуватися в зв'язку із відсутністю їх достатнього фінансового забезпечення. В структурі інших підстав для відмови в перетинанні державного кордону іноземців та осіб без громадянства недостатнє фінансове забезпечення сягнуло показника 20%. Пов'язано це було не стільки із початком особливого періоду, скільки із прийняттям Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення, який набрав чинності 19 грудня 2013 року. Відповідні повноваження органів та підрозділів Держприкордонслужби України щодо перевірки фінансового стану осіб, які не є громадянами України отримали необхідну деталізацію на виконання законів України. Крім того, на підзаконному рівні було визначено розмір достатнього фінансового забезпечення з використанням економічної величини, яка підлягає періодичному перегляду (прожитковий мінімум на одну особу з розрахунку на місяць) та способи перевірки наявності вказаного забезпечення залежно від того, яким чином іноземець та особа без громадянства намагається його підтвердити [10].

Така процедура входить у загальний перелік можливих дій, які охоплюються змістом прикордонного контролю. Відповідно до п. 4 ч. 4 ст. 2 Закону України «Про прикордонний контроль» цей вид державного контролю включає поряд з іншим перевірку виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України. Безпосередньо саме достатнє фінансове забезпечення розглядається як умова перетинання державного кордону іноземцями та особами без громадянства у разі в'їзду в Україну (п. 5 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про прикордонний контроль»). І, навпаки, особам, які не відповідають вказаній умові відмовляється у пропуску через державний кордон (ч. 1 ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль») [4]. Тобто відсутність достатнього фінансового забезпечення є окремою підставою для уповноважених службових осіб підрозділу охорони державного кордону прийняти відповідне рішення. Саме так зазначена обставина, що характеризує фінансовий стан іноземця або особи без громадянства визначена у бланку рішення про відмову в перетинанні державного кордону України [11].

За аналогією з положеннями Шенгенського права з'ясування наявності в іноземця або особи без громадянства достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави або наявності можливості отримати достатнє фінансове забезпечення в законний спосіб на території України проводиться за процедурою контролю другої лінії. Такий контроль є частиною прикордонного контролю і включає заходи щодо додаткового вивчення наявності законних підстав для перетинання державного кордону України особами, транспортними засобами і переміщення через

нього вантажів [4]. Його важливими характеристиками є: уповноважені суб'єкти (службова особа Держприкордонслужби України), місце здійснення (пункту пропуску через державний кордон), коло осіб, щодо яких він може проводитися (іноземці або особи без громадянства). Крім того, що контроль другої лінії є додатковою перевіркою, постає питання чи він повинен носити вибіркового характеру у випадку з'ясування наявності в іноземців та осіб без громадянства достатнього фінансового забезпечення для перебування в Україні. Кількість осіб, які щороку в'їжджають в Україну дає підстави для стверджувальної відповіді, хоча нормативні акти, що регламентували це скасовані, в зв'язку з прийняттям Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Виходячи з положень цього Закону обов'язок підтвердження достатнього фінансового забезпечення або наявності можливості отримати таке забезпечення законним способом на території України покладається на осіб, які не є громадянами України і мають намір в'їхати в Україну або здійснити транзитний проїзд через її територію. Вони «зобов'язані подавати інформацію про підтвердження наявності фінансового забезпечення на вимогу уповноважених законом службових осіб» (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [5]. Іноземці та особи без громадянства можуть виконати такий обов'язок різним чином. Законодавець використовує термін «фінансове забезпечення або наявність можливості отримати таке забезпечення законним способом на території України» з метою охопити його змістом не тільки фінансовий стан закордонного мігранта, але й його транзитні можливості (проїзний квиток для повернення до країни громадянської належності або країни постійного проживання або до третьої країни), соціально-побутові гарантії

перебування на території України (документ, що підтверджує бронювання або оплату житла, оплату харчування в Україні; договір на туристичне обслуговування (ваучер)), а також фінансові можливості інших осіб (гарантійний лист приймаючої сторони, що запросила іноземця або особу без громадянства, про взяття на себе зобов'язань із сплати всіх витрат особи, пов'язаних з її перебуванням на території України та виїздом з України) [5].

Також важливо встановити категорію країн, громадяни яких або особи без громадянства, які в них проживають повинні підтвердити достатнє фінансове забезпечення для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України та виїзду за її межі до іншої держави або наявності у них можливості отримати достатнє фінансове забезпечення в законний спосіб на території України. На сьогодні, лише відомче нормативно-правове регулювання містить вказівку на перелік подібних держав. У бланку рішення про відмову в перетинанні державного кордону України є згадка про такий перелік з посиланням на постанову Кабінету Міністрів України № 1074 від 29 грудня 1995 року «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію», яка втратила чинність [11]. Додатком 5 до цієї постанови передбачалося 89 держав, які умовно можна було б назвати «країнами міграційного ризику».

Поняття «країни міграційного ризику» використовується в аналізі ризиків з метою протидії нелегальній міграції [12]. Методика такого аналізу передбачає визначення таких країн з посиланням на додаток 2 до Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затвердженої наказом Міністерства закордонних справ України від

26 липня 2011 року № 196, за яким їх визначено лише 86 [13].

Аналіз ризиків з метою протидії нелегальній міграції є важливим компонентом забезпечення вибірковості під час перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення. Саме за його результатами проводиться процедура здійснення контролю другої лінії, якщо в уповноваженої службової особи Держприкордонслужби України виникли сумніви щодо виконання іноземцем або особою без громадянства умов в'їзду в Україну [4].

Застосовані підходи у встановленні підстав для в'їзду в Україну характеризують відповідні повноваження органів та підрозділів охорони державного кордону як профілактичні. За прогнозами відповідно до Міграційного профілю причинами активності міграційних процесів є «пошук громадянами країн з низьким рівнем життя нормальних умов у державах – членах ЄС». Заходи, що вживалися для контролю переміщення нелегальних мігрантів з країн Близького сходу і Африки країнами ЄС у 2015 році та продовжують вживатися і надалі, «приводять до зміни основних маршрутів міграції та значно підвищують вірогідність використання України як транзитної країни» [14, с. 61]. Тому перевірка достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі є важливим адміністративно-правовим заходом попередження нелегального в'їзду. Саме це визначає юридичну

природу такого заходу, адже його застосування сприяє виявленню потенційного правопорушення. Підтвердженням цього є порівняльна статистика органів Державної міграційної служби та Держприкордонслужби України. У минулому році відмовлено в пропуску через державний кордон за відсутності достатнього фінансового забезпечення 644 особам. За цей же період відмовлено в продовженні строку перебування в Україні лише 26 особам. Тобто основні зусилля в протидії нелегальній міграції спрямовані на те, щоб запобігти зосередженню небажаних осіб усередині території країни. За допомогою таких заходів як контроль за наявністю достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України та виїзду за її межі до іншої держави або наявності у них можливості отримати достатнє фінансове забезпечення в законний спосіб на території України є можливість залишити за межами держави потенційних нелегальних мігрантів.

Таким чином, діяльність Держприкордонслужби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства підтверджує запровадження європейських стандартів в охороні державного кордону. Повноваження із здійснення такої перевірки носять адміністративно-правовий характер та спрямовані на попередження нелегальної міграції. Удосконалення нормативного регулювання щодо їх встановлення та реалізації пов'язані з регламентацією аналізу та оцінки ризиків під час виконання процедури прикордонного контролю на основі принципу вибірковості.

Список використаних джерел

1. *Стратегія* розвитку Державної прикордонної служби: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1189-р від 23 листопада 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 94. – Ст. 3227.
2. *Regulation (EU) No 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016, on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)* // Official Journal of the European Union. – 2016. – № L 77/1.
3. *Про* Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – 7 травня (з наступними змінами та доповненнями).
4. *Про* прикордонний контроль: Закон України від 5 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46 (з наступними змінами та доповненнями).
5. *Про* правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19 – 20. – Ст. 179 (з наступними змінами та доповненнями).
6. *Стефанюк В.* Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики / В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Михеєнко // Право України. – 1999. – № 9 – С. 6 – 9.
7. *Ковальчук С. В., Форкун І. В.* Фінанси. Навч. посібн. – Львів: «Новий Світ – 2000», 2006. – 568 с.
8. *Орлюк О. П.* Фінансове право: Навч. посібн. / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
9. *Фінансове право: Підручн.* / (Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.); Керівник авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. – Видання друге, виправлене та доповнене – Х.: Фірма «Консум», 1999. – 496 с.
10. *Порядок* підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 884 від 4 грудня 2013 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 97. – Ст. 3582.
11. *Про* затвердження форм рішень про відмову в перетинанні державного кордону України: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 967 від 14 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4, том 2. – Ст. 222.
12. *Методика* аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України № 494/132/467/497/141/281 від 29 квітня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 40. – Ст. 1248.
13. *Інструкція* про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію: затв. наказом Міністерства закордонних справ України № 196 від 26 липня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 65. – Ст. 2545.
14. *Міграційний* профіль України. 2011 – 2015. – К., 2016. – 74 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/images/files/MP2015.pdf>.

Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства

У статті розглядається діяльність Державної прикордонної служби України, що спрямована на контроль достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства. Проаналізовано нормативно-правову регламентацію такої діяльності на європейському та національному рівнях. Встановлено особливості здійснення перевірки фінансового забезпечення в процедурі прикордонного контролю.

Ключові слова: фінансове забезпечення, іноземці, особи без громадянства, прикордонний контроль.

Мота А. Ф. Деятельность Государственной пограничной службы Украины по проверке подтверждения достаточного финансового обеспечения иностранцев и лиц без гражданства

В статье рассматривается деятельность Государственной пограничной службы Украины, направленная на контроль достаточного финансового обеспечения иностранцев и лиц без гражданства. Проанализирована нормативно-правовая регламентация такой деятельности на европейском и национальном уровнях. Установлены особенности осуществления проверки финансового обеспечения в процедуре пограничного контроля.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, иностранцы, лица без гражданства, пограничный контроль.

Mota A. The activities of the State Border Guard Service of Ukraine to verify the confirmation of sufficient financial provision of foreigners and stateless persons

The activities of the State Border Guard Service of Ukraine to verify proof of sufficient financial provision of foreigners and stateless persons is analyzed in the article. Normative legal regulation of such activities at the European and national levels is analyzed. Features of check of financial security are set in border control procedures.

Key words: financial provision, foreigners, stateless persons, border control.