

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України»

1. Мета

Метою проекту Закону України є забезпечення подальшого розвитку та поліпшення загальнодержавної системи охорони і захисту державного кордону, належного реагування на порушення законодавства України про державний кордон, уточнення повноважень Державної прикордонної служби України щодо захисту державного кордону, під час виконання обов'язків суб'єкта пошуку і рятування на морі та удосконалення законодавства щодо здійснення прикордонного контролю, спрощення прикордонно-митних процедур, реалізації рекомендацій, наданих Європейським Союзом у проекті «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні» (EU4IBM), імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) та приведення процедур прикордонного контролю в Україні у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Згідно з частиною третьою статті 17 Конституції України забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначається законом.

Частиною третьою статті 2 Закону України «Про державний кордон України» встановлено, що захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність 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.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» Державна прикордонна служба України входить до складу сил оборони України, як складова сектору безпеки і оборони України. Стаття 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» покладає на Державну прикордонну службу України завдання щодо участі у взаємодії зі Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями у ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту на державному кордоні України, міжнародного збройного конфлікту та відсічі збройній агресії проти України шляхом безпосереднього ведення бойових дій.

Приписи частини третьої статті 27³ Закону України «Про державний кордон України», частини п'ятої статті 12 Закону України «Про оборону України», статей 9 та 10 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»

визначають повноваження органів військового управління Збройних Сил України щодо залучення до участі у прикритті державного кордону України, ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту на державному кордоні України, міжнародного збройного конфлікту, відсічі збройній агресії проти України лише прикордонних загонів та/або загонів морської охорони Державної прикордонної служби України.

З початку повномасштабної збройної агресії рф визначені органи і підрозділи Державної прикордонної служби України відповідно до Стратегічного замислу застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони, затвердженого наказом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, включені до складу угруповань сил оборони і виконують завдання у визначених операційних зонах (районах).

У даний час до участі у відсічі збройній агресії проти України відповідними органами військового управління Збройних Сил України залучені: регіональні управління, прикордонні загони, підрозділи інших органів охорони державного кордону, загони морської охорони, оперативно-розшукові підрозділи, підрозділи забезпечення внутрішньої та власної безпеки, підрозділи навчальних закладів, а також органи (підрозділи) забезпечення.

У зв'язку з чим виникла необхідність розширити перелік органів і підрозділів Державної прикордонної служби України, які під час дії воєнного стану можуть залучатися до участі у прикритті державного кордону України, ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту на державному кордоні України, міжнародного збройного конфлікту, відсічі збройній агресії проти України, надання повноважень на збиття різних типів безпілотних суден. А не тільки повітряних, а також розширення об'єктів, біля яких таке збиття можливе.

Відповідно до положень Міжнародної конвенції про пошук і рятування на морі 1979 року (SAR 1979) держави-учасниці зобов'язані організовувати і підтримувати ефективні служби пошуку та рятування людей та суден, які зазнали лиха на морі. Конвенція визначає пріоритетність порятунку життя людини та встановлює стандарти взаємодії між відповідними державними органами і службами під час проведення рятувальних операцій.

Відповідно до Положення про Національну систему пошуку і рятування на морі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 року № 227, до складу суб'єктів пошуку і рятування на морі, крім органів Морської охорони Державної прикордонної служби України, включені регіональні управління, прикордонні загони, авіаційні частини Державної прикордонної служби України.

Відтак, участь в операціях з пошуку та рятування людей та суден, які зазнали лиха на морі є обов'язком всієї Державної прикордонної служби України, а пріоритетом у цих операціях є саме збереження життя людей, які зазнають лиха на морі незалежно від цінності або стану повітряного чи морського судна, із яким сталась аварійна ситуація. Виконання покладених завдань також потребує здійснення водолазних спусків.

Необхідність оновлення законодавства щодо забезпечення прикордонної безпеки України зумовлена також євроінтеграційними процесами. Україна взяла

курс на гармонізацію свого законодавства із правом Європейського Союзу та імплементацію європейських стандартів у різних галузях, зокрема, у виконанні рекомендацій, наданих Державній прикордонній службі України за результатами реалізації проекту Європейського Союзу «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)», які стосуються удосконалення національного законодавства щодо здійснення прикордонного контролю іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну відповідно до стандартів та найкращих практик Європейського Союзу. Статтею 6 Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 09 березня 2016 року про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони), встановлено критерії щодо строків дії проїзного документа, що дає змогу його власнику право перетинати кордон.

Документ має залишатися дійсним протягом щонайменше трьох місяців після запланованої дати виїзду з території держав-членів Європейського Союзу та має бути видано у період останніх десяти років. Доцільність та необхідність запровадження таких вимог щодо строків дії паспортних документів іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, підтверджено включенням аналогічних норм до підпункту 1 пункту 5 Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2017 року № 118. Водночас законами України зазначене питання не врегульовано.

Статтею 8 Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 09 березня 2016 року встановлено, що ретельні перевірки усіх громадян третіх країн на в'їзді до держав-членів Європейського Союзу охоплюють перевірку пункту відправлення і пункту призначення відповідного громадянина третьої країни та мети запланованого перебування шляхом перевірки, за необхідності, відповідних підтверджених документів. А відтак потребують удосконалення процедури контролю першої і другої лінії іноземців та осіб без громадянства, уточнення вимог до паспортного документа.

Зміни до Закону України «Про прикордонний контроль» також обумовлені необхідністю врегулювання загальних засад прикордонного контролю: унормуванню моменту початку здійснення та закінчення, встановлення заборон під час його здійснення, а також можливості проставлення відміток про перетинання державного кордону у загальній декларації, судновій ролі та списку пасажирів судна, врегулюванню питання здійснення процедур прикордонного контролю транспортних засобів та вантажів.

Крім того зміни також передбачають впровадження найкращих практик держав-членів Європейського Союзу із запровадження автоматизованого прикордонного контролю для громадян України, що сприятиме пришвидшенню його проходження громадянами України та зменшить вплив людського фактору на можливі правопорушення під час його здійснення.

Вимоги щодо наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу вимагають встановлення відповідальності перевізників за перевезення пасажирів без паспорта, візи або інших документів, необхідних для в'їзду до держави прямування або транзиту в межах, передбачених зазначеною

Директивою Ради Європейського Союзу 2001/51/ЄС, а тому пропонується збільшити граничний розмір штрафу за здійснення перевезення нелегальних мігрантів одним рейсом, та встановити його у межах не більше 8000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Зміни щодо спрощення оформлення членів екіпажів на морських суднах та поромах стосуються усунення прогалин права в частині звільнення осіб від оформлення, які не мають на меті перетинати державний кордон.

Також відповідно до вимог Конвенції про полегшення міжнародного морського судноплавства 1965 року та Міжнародного Кодексу з охорони суден та портових засобів іноземцям, членам команди державна влада повинна дозволяти сходити на берег під час стоянки в порту судна, на якому вони перебувають, якщо після прибуття судна необхідні формальності виконані та державна влада не має підстав відмовляти їм у дозволі зійти на берег з причин, пов'язаних із заходами охорони здоров'я, державної безпеки або суспільного порядку.

З початку функціонування національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто з 01 січня 2018 року, під час притягнення до адміністративної відповідальності іноземці та особи без громадянства, які порушили законодавство України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або про державний кордон, зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації. Зазначений обов'язок закріплено у положеннях частини другої статті 23 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Частиною третьою статті 14 та частиною сьомою статті 30 цього ж Закону також передбачено, що органи охорони державного кордону під час затримання іноземців та осіб без громадянства забезпечують проведення такої дактилоскопії, а в разі потреби - взяття інших біометричних даних.

Зміни пропонується внести до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» з метою приведення у відповідність до вимог законодавства, а також закріплення права органу охорони державного кордону здійснювати фіксацію таких біометричних даних іноземців та осіб без громадянства саме у профільному законі.

Решта змін покликана забезпечити однозначність тлумачення та застосування деяких законів України щодо забезпечення прикордонної безпеки України, їх взаємоузгодження між собою та іншими законами України, а саме:

частиною першою статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», якими спрощено процедуру примусового видворення з України нелегальних мігрантів, які затримуються уповноваженими державними органами за незаконне перетинання державного кордону або інші грубі порушення українського законодавства, шляхом надання права ухвалення таких рішень відповідним державним органам (СБУ, ДМС, прикордонники), а до суду звертатися вже для затримання з метою виконання видворення (відповідно до Конституції України та зарубіжного досвіду);

частини другої статті 1 Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», відповідно до якої

міста, селища, села за містобудівними та соціально-економічними характеристиками є категоріями населених пунктів, а також частини першої статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста;

уточнення повноважень з метою виявлення випадків перевищення допустимого рівня іонізуючого випромінювання;

унормування повноважень щодо інформаційного обміну з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних, технологічних систем та їх окремих елементів, баз та банків даних, власником (адміністратором) яких є Державна прикордонна служба України та органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації всіх форм власності, а також іноземні держави або організації, а також права на безоплатне одержання від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, які є власниками або розпорядниками інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних та технологічних систем, реєстрів, баз та банків даних інформації, у тому числі з обмеженим доступом, необхідної для виконання покладених на Державну прикордонну службу України завдань, мати безпосередній, у тому числі автоматизований, доступ до інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних та технологічних систем, реєстрів, баз та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

3. Основні положення проекту акта

Законопроектом пропонується внести зміни до таких законів України:

1) у Законі України «Про державний кордон України»: встановлення, що контрольований прикордонний район утворюється в межах території районів, територіальних громад, населених пунктів, прилеглих до державного кордону України або до узбережжя моря (приведення у відповідність до адміністративно-територіального устрою); уповноваження саме начальника органу Державної прикордонної служби України видання обов'язкових до виконання наказів про додержання режимів на державному кордоні; встановлення органів та підрозділів Державної прикордонної служби України, як суб'єктів залучення до прикриття державного кордону України, ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту на державному кордоні України, міжнародного збройного конфлікту, відсічі збройній агресії проти України – із внесенням змін до законів України «Про оборону України», «Про Державну прикордонну службу України» (згідно діючого законодавства до зазначених заходів на цей час можуть залучатись лише прикордонні загони та загони морської охорони, що не відповідає сучасний реаліям та директивам Генерального штабу Збройних Силу України);

2) у Законі України «Про Державну прикордонну службу України»: зміни до статей 9, 10 та 19 щодо поширення обов'язку з прийняття участі в операціях з пошуку та рятування людей і суден, які зазнали лиха на морі, на всі органи Держприкордонслужби, а не тільки на загони Морської охорони, а також до статті 20 – щодо надання права на здійснення водолазних робіт; уточнення структури органів охорони державного кордону (до складу прикордонного загону можуть входити, зокрема, відділи прикордонного контролю, контролерські пости); уточнення повноважень з питань виявлення іонізуючого випромінювання; унормування можливості надання інформації з інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних, технологічних систем та їх окремих елементів, реєстрів, баз та банків даних, власником або розпорядником яких є Державна прикордонна служба України, а також права створювати такі системи та їх окремі елементи, доступу до інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем всіх форм власності; уточнення порядку самостійного проведення відповідно до законодавства огляду транспортних засобів, вантажів та інших предметів, що переміщуються через державний кордон України, а в разі перебування транспортних засобів та вантажів під митним контролем та/або забезпеченням – з обов'язковим інформуванням митного органу та, за потреби, з його залученням, а також проводити супроводження зазначених транспортних засобів, товарів та предметів. Визначення такого порядку передбачається окремим актом Уряду; здійснення у визначеному законодавством порядку фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства у разі вчинення ними адміністративних правопорушень, запобігання яким належить до компетенції Державної прикордонної служби України; встановлення прав щодо обмеження переміщення осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна у разі виявлення перевищення допустимих рівнів іонізуючого випромінювання; права здійснювати примусове припинення польоту (плавання) шляхом пошкодження або знищення безпілотного судна, яке здійснює політ (плавання) у межах прикордонної смуги, над, під або поблизу літаків, вертольотів, кораблів, катерів і суден забезпечення Державної прикордонної служби України, об'єктів, що перебувають під охороною (у тому числі пунктів пропуску (пунктів контролю) через державний кордон України, контрольних пунктів в'їзду-виїзду, місць тимчасового розташування підрозділів і прикордонних нарядів), іншого службового транспортного засобу, військового майна, жилого та нежилото приміщення, з порушенням встановлених законодавством вимог; унормування повноважень щодо інформаційного обміну з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних, технологічних систем та їх окремих елементів, баз та банків даних, власником (адміністратором) яких є Державна прикордонна служба України та органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації всіх форм власності, а також іноземні держави або організації, а також права на безоплатне одержання від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, які є власниками або розпорядниками інформаційних,

електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних та технологічних систем, реєстрів, баз та банків даних інформації, у тому числі з обмеженим доступом, необхідної для виконання покладених на Державну прикордонну службу України завдань, мати безпосередній, у тому числі автоматизований, доступ до інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних та технологічних систем, реєстрів, баз та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

3) у Законі України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» – наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в частині встановлення відповідальності, передбаченої Директивою Ради 2001/51/ЄС від 28 червня 2001 року, щодо розміру максимального штрафу за перевезення нелегальних мігрантів;

4) у Законі України «Про прикордонний контроль»: визначення понять «зона прикордонного контролю», понять: «контроль другої лінії», «оцінка ризиків», «перевірка документів» (уточнення); запровадження процедури оформлення поза пунктами пропуску (у виняткових випадках викликаних технічною неможливістю швартування судна до причалу); визначення факту, що свідчить про початок і завершення прикордонного контролю, деяких особливостей його здійснення (у т.ч. щодо оформлення поромів, морських (річкових) суден, під час перебування в пунктах пропуску, проставлення відміток тощо); встановлення строку дії паспортного документа для перетину державного кордону (за процедурами, визначеними Шенгенським кодексом).

Новелами є визначення процедур контролю першої та другої лінії прикордонного контролю транспортних засобів та вантажів; автоматизованого прикордонного контролю;

5) у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – внутрішнє взаємоузгодження із положеннями Закону, а також встановлення вимог щодо строків дії паспортного документа для в'їзду в Україну;

6) внесення низки взаємоузгоджувальних норм і положень із чинним законодавством і положеннями, які передбачені цим законопроектом.

4. Правові аспекти

У цій сфері правового регулювання діють: Конституція України; Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 09 березня 2016 року про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони); Митне законодавство Європейського Союзу (Regulation (EU) № 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code); Директива Ради 2001/51/ЄС від 28 червня 2001 року, що доповнює положення статті 26 Конвенції про виконання Шенгенської угоди від 14 червня 1985 року; Конвенція про

міжнародну цивільну авіацію; Конвенція про полегшення міжнародного судноплавства 1965 року; Указ Президента України від 09 липня 2019 року № 505/2019 «Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів»; Указ Президента України від 30 серпня 2017 року № 256/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України»; закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», «Про національну безпеку України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» тощо; Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; Стратегія забезпечення державної безпеки, затверджена Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022; Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону не потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України, а й дасть змогу збільшити надходження до нього.

6. Прогноз результатів

Прийняття проекту Закону підвищить безпекову складову на кордонах України, забезпечить підвищення надійності прикордонного контролю іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну та ефективності діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами з протидії нелегальній (незаконній) міграції, спростить прикордонно-митні формальності та приведе законодавство України до Європейських стандартів.

Народні депутати України

