

Юрій Зарембський,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИЇЗДУ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДЯН ЗА КОРДОН ТА В'ЇЗДУ В УКРАЇНУ

Проаналізовано правове регулювання виїзду українських громадян за кордон та в'їзд їх в Україну крізь призму запровадження біометричних паспортів та інших змін та новацій, які пов'язані з початком дії безвізового режиму з країнами-членами Європейського Союзу.

Ключові слова: безвізовий режим, закордонний паспорт, біометричний паспорт, перетин кордону, громадянин.

Зарембський Ю.

Правовое регулирование выезда украинских граждан за границу и въезда в Украину

Проаналізовано правове регулювання выезду українських громадян за кордон та в'їзд їх в Україну через призму введення біометричних паспортів та інших змін та новацій, пов'язаних з початком дії безвізового режиму з країнами-членами Європейського Союзу.

Ключевые слова: безвізовый режим, загранпаспорт, биометрический паспорт, пересечение границы, гражданин.

Zaremskyi Yu.

Legal regulation of the Ukrainian citizens departure abroad and entry into Ukraine

The legal regulation of the Ukrainian citizens departure abroad and their entry into Ukraine through the prism of the introduction of biometric passports and other changes and innovations related to the starting of the visa-free regime with the member states of the European Union are analyzed in the article.

Keywords: visa-free regime, passport, biometric passport, border crossing, citizen.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 33 Конституції України, кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантовано свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлені законодавством [1].

Усіх громадян, які перетинають державний кордон України, тобто тих, що в'їжджають в Україну та виїжджають з України, поділяють на дві основні групи: а) громадяни України; б) іноземні громадяни. У статті розглянуто правовий порядок в'їзду та виїзду українських громадян, який після створення Єдиного державного демографічного реєстру та початком видачі біометричних паспортів має певні особливості.

Метою статті є аналіз нормативно-правової бази, що регулює в'їзд та виїзд українських громадян.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративно-правового регулювання в'їзду та виїзду громадян України зачіпають у своїх дослідженнях з міграційного, адміністративного та конституційного права В. І. Олефір, І. І. Голубка, М. А. Баламуш, О. Ф. Динько та ін. Проте в сучасній науковій літературі практично не проводився детальний аналіз нормативно-правової бази, яка регулює в'їзд та виїзд українських громадян після внесення змін до законодавства та початку дії безвізового режиму з Європейським Союзом.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», громадяни України мають право виїжджати з України, крім випадків, передбачених Законом, та в'їжджати в Україну [2]. Причому на громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються всі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами й несуть установлені законом обов'язки, за ними зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Не допускається також будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Громадянам України, які мають право виїхати з України, слід одержати документи, що дають право на виїзд з України й в'їзд в Україну:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- дипломатичний паспорт України;

- службовий паспорт України;
- посвідчення особи моряка;
- посвідчення члена екіпажу;
- посвідчення особи на повернення в Україну (дає право на в'їзд в Україну).

Ці документи є власністю України й за умови їх належного оформлення чинні для виїзду в усі держави світу. В разі втрати громадянином України таких документів, документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видають дипломатичні представництва чи консульські установи України за кордоном. Перетин громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного із зазначених документів.

Порядок і терміни оформлення документів для виїзду громадян України за кордон встановлюють вищезазначений Закон і Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр» та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 р. [3], Указ Президента України «Про дипломатичний та службовий паспорти України» від 14 травня 2015 р. [4] та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон» від 7 квітня 2014 р. [5].

Єдиний державний демографічний реєстр – це електронна інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення визначеної цим Законом інформації про особу та про документи, що оформлюються із застосуванням засобів Реєстру, із забезпеченням дотримання гарантованих Конституцією України свободи пересування і вільного вибору місця проживання, заборони втручання в особисте та сімейне життя, інших прав і свобод людини та громадянина.

Єдиний державний демографічний реєстр ведеться з метою ідентифікації особи для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення передбачених цим Законом документів. Єдиний державний демографічний реєстр у межах, визначених законодавством про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, використовується також для обліку інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування (ст. 4).

Оформлення, видача, обмін документів, їх пересилання, вилучення, повернення державі та знищення відбуваються згідно з діючим законодавством.

У разі закінчення строку дії документа або смерті особи її документи в порядку і строки, визначені законодавством, здаються уповноваженому суб'єкту, який видав такий документ, якщо інше не передбачено Законом, а якщо така особа проживає (проживала) за кордоном – ЗДУ.

Замість втраченого або викраденого документа уповноважений суб'єкт, якщо інше не передбачено Законом, після встановлення факту видачі раніше такого документа особі, яка заявила про його втрату або викрадення, оформляє та видає новий документ.

Особа, стосовно якої громадянство України припинено відповідно до Закону України «Про громадянство України» [6], зобов'язана у порядку та строки, встановлені законодавством про громадянство, повернути документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, крім посвідчення особи моряка, виданого іноземцю або особі без громадянства, яка має право на постійне або тимчасове проживання в Україні, уповноваженому суб'єкту, який здійснив оформлення та видачу такого документа, а якщо така особа проживає за кордоном – ЗДУ.

Якщо особа, яка заявила про втрату або викрадення документа, знайде цей документ, вона зобов'язана протягом доби здати знайдений документ для знищення уповноваженому суб'єкту, який видав цей документ, якщо інше не передбачено цим Законом, а в разі втрати або викрадення за кордоном – найближчій ЗДУ.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України особи, на яку він оформлений, і дає право цій особі на в'їзд з України і в'їзд в Україну. В залежності від мети поїздки та правового статусу від'їжджаючих громадян України за кордон, їм видаються дипломатичні, службові або загальногромадянські закордонні паспорти [7].

Кожен громадянин України не може мати більше двох паспортів громадянина України для виїзду за кордон.

Кожен громадянин України має право на отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформляється особам, які не досягли шістнадцятирічного віку, – на чотири роки, а особам, які досягли шістнадцятирічного віку, – на 10 років.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон виготовляється у формі книжечки, правий форзац якої містить безконтактний електронний носій (чіп), та складається з м'якої обкладинки, 32 сторінок та сторінки даних.

До чіпу вносяться:

- інформація, що міститься на першій сторінці паспорта;
- біометричні дані (відцифрований образ обличчя особи; відцифрований підпис особи – береться з 14 років, відцифровані відбитки пальців рук – беруться з 12 років);
- додаткова змінна інформація.

Оформлення та видача біометричного паспорта здійснюється:

1. Особі, які досягла 16-річного віку, – на підставі заяви-анкети, поданої нею особисто;
2. Особі, яка не досягла 16-річного віку, – на підставі поданої особисто заяви-анкети одного з батьків/законних представників та письмової згоди другого з батьків/законних представників, яка надається під час подання документів.

Оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон здійснюється в Україні розпорядником Реєстру, а за кордоном – ЗДУ.

До паспорта громадянина України для виїзду за кордон вноситься така інформація: 1) назва держави; 2) назва документа; 3) тип документа; 4) код держави; 5) номер документа; 6) ім'я особи; 7) громадянство; 8) дата народження; 9) унікальний номер запису в Реєстрі; 10) стать; 11) місце народження; 12) дата видачі документа; 13) уповноважений суб'єкт, що видав документ (код); 14) дата закінчення строку дії документа; 15) відцифрований образ обличчя особи; 16) відцифрований підпис особи; 17) дані про перебування на консульському обліку (за бажанням особи або її представника, представника закладу, який виконує функції опікуна чи піклувальника над особою).

У паспорті громадянина України для виїзду за кордон за письмовим клопотанням заявника, а стосовно осіб, які не досягли шістнадцятирічного віку, – їхніх батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших представників може бути зазначена також додаткова змінна інформація.

Внесення відомостей до паспорта громадянина України для виїзду за кордон в частині, що стосується оформлення виїзду на постійне проживання за кордон, здійснюється у встановленому законодавством порядку [8].

У разі втрати паспорта громадянина України для виїзду за кордон або закінчення строку його дії під час перебування в Україні громадянина, який постійно проживає за кордоном, оформлення та видача йому паспорта для виїзду за кордон здійснюються розпорядником Реєстру.

Для оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон особою, яка проживає за кордоном, крім документів, визначених законодавством, подаються:

- 1) документ, що підтверджує постійне проживання або тимчасове перебування громадянина України за кордоном (якщо заявник звертається із заявою про оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон до ЗДУ);
- 2) заява батьків, а якщо батьки не перебувають у шлюбі – того з них, з яким проживає громадянин України, який не досяг шістнадцятирічного віку, або інших представників чи представників закладів, які виконують функції опікунів чи піклувальників над цим громадянином.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон видається заявникові не пізніше, ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його отримання або не пізніше, ніж через сім робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його термінове отримання.

У разі оформлення заяви-анкети в ЗДУ або одночасного з поданням заяви оформлення особою виїзду на постійне проживання за кордон паспорт громадянина України для виїзду за кордон видається заявникові у строк до трьох місяців.

Оформлення і видача особі паспорта громадянина України для виїзду за кордон у зв'язку з необхідністю термінового виїзду за кордон, пов'язаною з нагальною потребою в лікуванні від'їжджаючого, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи смертю родича, який проживав за кордоном, здійснюються у строк до трьох робочих днів на підставі документів, що підтверджують необхідність термінового виїзду за кордон.

У разі виїзду на постійне проживання за кордон усиновленої іноземцями дитини – громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформляється і видається головним розпорядником Реєстру у строк до 10 робочих днів.

Оформлення і видача замість втраченого або викраденого та обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон здійснюються розпорядником Реєстру (у разі проживання заявника в Україні) чи ЗДУ (у разі постійного проживання або тимчасового перебування заявника за кордоном).

Паспорти для виїзду дітей за кордон можуть їм видаватися з народження. До 12 років на безконтактний електронний носій не вносяться оцифровані відбитки пальців рук і електронний підпис, тому виготовлення біометричного паспорта може відбуватися без присутності дитини.

Якщо дитина проживає тільки з одним з батьків, до пакету документів для оформлення дитячого біометричного закордонного паспорта необхідно додатково подати один з наступних документів: довідку про реєстрацію місця проживання дитини разом з тим із батьків, який подає заяву-анкету; судові рішення про визнання другого з батьків безвісно відсутнім; виписка з РАЦСу про внесення відомостей про батька дитини зі слів матері; рішення суду про позбавлення батьківських прав батька (матері); судові рішення про визнання другого з батьків недієздатним; свідоцтво про смерть другого з батьків; рішення суду про розірвання шлюбу.

Ст. 313 Цивільного кодексу України встановила, що особа, яка досягла шістнадцяти років, має право на вільний самостійний виїзд за межі України. Особа, яка не досягла шістнадцяти років, має право на виїзд за межі України лише за згодою батьків (усиновлювачів), піклувальників та в їхньому супроводі або в супроводі осіб, які уповноважені ними [9].

Коли дитина виїжджає за кордон без супроводу батьків, останні повинні надати згоду на такий виїзд, який оформляється у вигляді заяви. Така заява повинна бути адресована відповідним компетентним органам із зазначенням в тексті цієї заяви держави прямування, відповідного часового проміжку перебування у цій державі, прізвища, ім'я, по батькові особи, уповноваженої на супроводження дитини в поїздки та відповідальної за повернення цієї дитини в Україну.

Згода вимагається від обох батьків дитини, і в разі, коли батьки з'явилися до нотаріуса разом, може бути оформлена у вигляді одного документу, коли батьки дитини перебувають у різних місцях, згода засвідчується окремо від кожного. Той самий порядок установлюється також у випадку, коли дитина подорожує за кордон з одним із батьків (інший надає згоду на цю подорож).

Виїзд за межі України громадян, які не досягли шістнадцятирічного віку, у супроводі одного з батьків або осіб, які уповноважені одним з батьків за нотаріально посвідченою згодою, здійснюється без нотаріально посвідченої згоди другого з батьків у випадках, передбачених Правилами перетинання державного кордону громадянами України. Постанова Кабінету Міністрів України в № 57 ід 27 січня 1995 р. [10].

За відсутності згоди одного з батьків виїзд неповнолітнього громадянина України за кордон може бути дозволено на підставі рішення суду, що сприяє виникненню додаткових проблем, якщо батьки не можуть досягнути згоди або у випадках, коли місце перебування одного з них невідоме.

Виїзд з України на постійне проживання дітей віком від 14 до 18 років може бути здійснено лише за їх згодою, оформленою письмово і нотаріально засвідченою.

Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» встановлює й певні обмеження у праві виїзду громадян України за кордон. Право громадянина України на виїзд може бути тимчасово обмежено у випадках, коли:

1) він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, – до розсекречення відповідної інформації, але не більш, як на п'ять років з часу припинення діяльності, пов'язаної з державною таємницею. Не обмежується виїзд у держави, з якими Україна має міжнародні договори, що передбачають такий виїзд (ст. 12 Закону про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України та ст. 29 Закону про державну таємницю) [11; 12].

2) стосовно нього у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон, – до закінчення кримінального провадження або скасування відповідних обмежень;

3) він засуджений за вчинення кримінального правопорушення – до відбуття покарання або звільнення від покарання;

4) він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням, – до виконання зобов'язань;

5) він перебуває під адміністративним наглядом Національної поліції – до припинення нагляду.

У разі запровадження такого обмеження орган, що його запровадив, в одинденний строк повідомляє про це громадянина України, стосовно якого запроваджено обмеження, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

У разі виникнення в будь-якій іноземній державі надзвичайної ситуації, що унеможливорює створення в ній умов для безпеки громадян України, Кабінет Міністрів України приймає рішення про особливий порядок виїзду громадян України до цієї держави. Рішення та інформація про це доводяться до відома громадян, які мають намір виїхати до даної держави.

Громадяни України, які мають намір виїхати до держави, щодо якої прийнято рішення про обмеження виїзду, і які мають візу на в'їзд до цієї держави, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, попереджаються про неможливість з боку України забезпечити громадянину необхідну безпеку у зв'язку з виникненням надзвичайної ситуації. Це попередження не є заборонаю для виїзду.

З метою створення умов, що гарантують відшкодування громадянину України витрат, пов'язаних з надзвичайними обставинами під час перебування за кордоном, громадянин України повинен бути застрахованим.

При цьому органам Державної прикордонної служби України на підставі п. 4 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2004 р. надано право не пропускати через державний кордон України осіб, яким тимчасово обмежено право виїзду з України за мотивованим письмовим рішенням суду чи правоохоронних органів [13].

На розгляді у Верховній Раді знаходиться законопроект щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів. Згідно з ним, особі, яка не сплачує аліменти, може бути тимчасово обмежено право виїзду за кордон до виконання, покладених на ногу зобов'язань [14].

Висновки. На сьогоднішній день основними правовими актами, що регулюють питання виїзду з України й в'їзду в Україну громадян України, є Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р. та Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 р.

Окремо варто звернути увагу на проблему виїзду за кордон неповнолітніх дітей за відсутності згоди одного з батьків. Такий виїзд може бути дозволено на підставі рішення суду, що сприяє виникненню додаткових проблем, якщо батьки не можуть досягнути згоди або у випадках, коли місце перебування одного з них невідоме.

Окрім закріплення загального порядку в'їзду та виїзду українських громадян, законодавство передбачає випадки, коли право виїзду може бути тимчасово обмежене. Крім того, на розгляді у Верховній Раді знаходиться законопроект щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів. Згідно з ним, особі, яка не сплачує аліменти, може бути тимчасово обмежено право виїзду за кордон до виконання, покладених на ногу зобов'язань [14].

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
3. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
4. Про дипломатичний та службовий паспорти України: Указ Президента України від 14 травня 2015 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/264/2015>.
5. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF>.

6. Про громадянство України. Закон України: від 18 січня 2001 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/page2>.
7. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
8. Порядок провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання: Наказ Міністерства внутрішніх справ № 816 від 16 серпня 2016 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1241-16>.
9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page21>.
10. Правила перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України в № 57 ід 27 січня 1995 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.
11. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
12. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
13. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/661-15/page2>.
14. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів № 7277 від 10.11.2017 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62857.

Стаття надійшла до редакції 04.10.2017.