

УДК 342.95:351.746.1(477)

С.І. ЦАРЕНКО, Національна академія
Державної прикордонної служби України імені
Богдана Хмельницького

ПРАВИЛА В'ЇЗДУ, ТИМЧАСОВОГО ПЕРЕБУВАННЯ, ПРОЖИВАННЯ, ПЕРЕСУВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ОСІБ У ПРИКОРДОННІЙ СМУЗІ ТА КОНТРОЛЬОВАНОМУ ПРИКОРДОННОМУ РАЙОНІ

Ключові слова: прикордонний режим, повноваження Державної прикордонної служби України, в'їзд, тимчасове перебування, проживання, пересування громадян України, зупинка та огляд транспортного засобу, прикордонна смуга, контрольований прикордонний район

Сучасний порядок в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі відповідає вимогам демократичної та правової держави. На відміну від радянського порядку у сучасному українському законодавстві необхідність отримувати дозвіл на в'їзд до контрольованого прикордонного району і прикордонної смуги фактично спрощена.

Питання прикордонного режиму тісно пов'язані зі свободою пересування людини, зокрема, у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. В юридичній науці широко розглянуто питання правового статусу людини і громадянина у роботах І.П. Голосніченка, А.М. Колодія, В.В. Кравченка, А.Ю. Олійника, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Н.Г. Шукліної та інших. Проте, правила прикордонного режиму щодо в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному

районі у наукових колах висвітлювалися мало. Тому метою статті є шляхом аналізу проблемних питань регулювання правил в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі сформулювати шляхи удосконалення окремих норм законодавства, які їх визначають.

Стаття 24 Закону СРСР «Про державний кордон СРСР» передбачала: «В'їзд у прикордонну зону особам, що не проживають у ній постійно, без дозволу органів внутрішніх справ, якщо не встановлено іншого порядку, забороняється. Дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання та провадження робіт у прикордонній смузі дають прикордонні війська». Даний порядок визначав окремі категорії фізичних осіб, для яких уточнювалися конкретні процедурні приписи. Так, пункти 14–30, 32–34 Положення про заходи щодо забезпечення виконання Закону «Про державний кордон СРСР» виділяли наступні категорії осіб: звичайних громадян СРСР; дітей до 16 років, що в'їжджають з батьками чи супроводжуваними особами; учнів та студентів (колишніх жителів населених пунктів прикордонної зони); відряджених осіб; військовослужбовців та членів їх сімей; постійний персонал підприємств, установ та організацій; громадян, що прибувають до санаторіїв і т.д. [1, с.141–145].

Результати проведеного нами опитування свідчать, що персонал Державної прикордонної служби України бажає повернути визначений радянськими нормативними актами порядок в'їзду тимчасове перебування, проживання у прикордонній зоні. Можливо тому, що він значно полегшував би оперативно-службову діяльність сучасних прикордонників. Проте такий порядок суттєво порушував би норми Конституції України.

Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (ст.33 Конституції України)

[2]. Зокрема, мова йде про Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні», де вказано, що у прикордонній смузі «свободу пересування може бути обмежено» (ст.12), а також зазначено, що «вільний вибір місця проживання обмежується в адміністративно-територіальних одиницях, які знаходяться у прикордонній смузі» (ст.13) [3].

Для кожної із цитованих нами статей надано вичерпний перелік осіб, на яких поширюються ці обмеження. Серед останніх згадуються ті, щодо яких обмежується свобода пересування: особи, до яких відповідно до процесуального законодавства застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; особи, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України; осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань; іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового (ч.2 ст.12).

Вільний вибір місця проживання обмежується щодо: осіб, які не досягли 14-річного віку; осіб, до яких згідно із процесуальним законодавством застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом;

осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України (ч.2 ст.13).

Норми Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» кореспондуються із Законом України «Про державний кордон України», де у ст.24 передбачено, що дозвіл на в'їзд, перебування, проживання, провадження робіт і пропуск у прикордонну смугу дає і здійснює Державна прикордонна служба України [3].

Стосовно законодавчих актів все видається злагодженим, проте колізії починаються із нормами підзаконного акту, який повинен відповідати їм. Так, Положення про прикордонний режим [4] поруч із прикордонною смугою згадує контрольований прикордонний район, про який мова у законодавчих актах не йде. Таке розширення територіальних меж, де можуть встановлюватися обмеження прав та свобод людини і громадянина, є безпідставними.

Фактично Положення про прикордонний режим не передбачає дозвільного порядку. У пунктах 7 та 8 зазначено, що як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі повинні мати документи, що посвідчують їх особу (останні дві категорії – ще документи, що підтверджують законність перебування на території України). Особи, зазначені у пунктах 7 та 8 цього Положення, на вимогу уповноважених осіб Державної прикордонної служби та органів внутрішніх справ, а також членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону зобов'язані пред'являти відповідні документи, передбачені цими пунктами [4].

Неточності у формулюванні норми права відслідковуються і у п.9 Положення про прикордонний режим. По-перше, зазначається вже не контрольований прикордонний район, а «місцевість, яка знаходиться між державним кордоном і лінією прикордонних інженерних

споруджень». Тільки ознайомившись із дефініцією, поданою у підпункті 3 п.2 Положення про прикордонний режим, приблизно можна уявити, що мова йде про прикордонну смугу. Адже поряд із названою детермінантною ознакою і наступна – «це ділянка місцевості, яка встановлюється безпосередньо уздовж державного кордону на його сухопутних ділянках або уздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм у межах територій селищних і сільських рад, прилеглих до державного кордону». Більше того, у підпункті 3 п.2 Положення про прикордонний режим прописується, що до прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення. Тому не можна чітко зрозуміти із змісту п.9 Положення про прикордонний режим включати чи ні «населені пункти і місця масового відпочинку населення» до вживаного словосполучення «місцевість, яка знаходиться між державним кордоном і лінією прикордонних інженерних споруджень».

По-друге, п.9 Положення про прикордонний режим, на відміну від ст.24 Закону України «Про державний кордон України» вказує на те, що «в'їзд і перебування» можливі як «виняток лише за спеціальним дозволом відповідного підрозділу Державної прикордонної служби». Закон, крім того, згадує, що Державна прикордонна служба видає дозвіл і на «проживання» у прикордонній смузі. Адже на практиці так склалося, що прикордонна смуга на східному кордоні може проходити через населені пункти, більше того, через приватні будинки.

По-третє, на нашу думку, п.9 Положення про прикордонний режим (а так само норми ст.24 закону України «Про державний кордон України») повинен хоча б містити відсилочну норму на ч.2 ст.13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» щодо пояснення тези про «винятковість» ситуації, коли необхідно отримати дозвіл від підрозділів Державної прикордонної служби України.

По-четверте, раз порядок передбачає «спеціальний дозвіл», то процедура його видачі, а

також його бланк мали б бути чітко описані у Положенні. Крім того, має значення яка конкретно посадова особа несе відповідальність за видання такого дозволу, його термін та простір дії, яким чином прикордонні підрозділи мають зобов'язувати осіб, що в'їжджають, перебувають, проживають (пересуваються) у прикордонній смузі, дотримуватися приписів щодо отримання дозволу.

По-п'яте, у жодному із згадуваних нами актах не зазначається, за яких обставин підрозділи Державної прикордонної служби України мають право відмовити у видачі дозволу, а також коли можуть визнати його недійсним.

Отже, нами були виявлені колізії норм законодавчого та підзаконного нормативних актів у сфері регулювання правил прикордонного режиму. На нашу думку, до Закону України «Про державний кордон України» [5] потрібно додати ряд уточнюючих приписів стосовно процедури надання дозволів Державною прикордонною службою на в'їзд, перебування, проживання, пересування громадян та інших осіб у прикордонній смузі, а також привести у відповідність до закону норми Положення про прикордонний режим [4]. Хочемо зауважити, що, на нашу думку, слід у ст.24 закону України «Про державний кордон» перерахувати категорії осіб, яким заборонено отримувати спеціальні дозволи, а також надати право Державній прикордонній службі України призупиняти чинність вже виданих, крім того, передбачити у яких випадках це можливо.

Відповідно до п.10 Положення про прикордонний режим уповноважені суб'єкти (уповноважені особи Державної прикордонної служби України, органів внутрішніх справ та члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону) можуть перевіряти документи, проте це повноваження щодо фізичних осіб є не єдиним [4].

З метою виявлення порушень законодавства з прикордонних питань, виконання завдань, пов'язаних з боротьбою з організованою злочинністю та незаконною міграцією у

межах прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району, уповноважені суб'єкти мають право відповідно до Законів України «Про Державну прикордонну службу України» [6] та «Про дорожній рух» [7] у разі потреби зупиняти та оглядати транспортні засоби (п.11 Положення).

Визначено три суб'єкта, які уповноважені здійснювати зупинку транспортного засобу: уповноважені особи органів внутрішніх справ та уповноважені особи Державної прикордонної служби, а також члени добровільних формувань (до речі, нормотворець вище у ч.1 п.11 вживає сучасну дефініцію щодо останнього суб'єкта – «громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону»). Якщо органи внутрішніх справ здійснюють таку зупинку у встановленому порядку, то для інших суб'єктів вказується необхідність застосування диска з червоним світлоповертачем або рукою, що вказує на цей транспортний засіб [4].

Водій повинен зупинити транспортний засіб у місці, на яке йому буде вказано, з дотриманням правил зупинки, а також: подати для перевірки документи, що посвідчують особу водія і пасажирів, та реєстраційний документ на транспортний засіб (для транспортних засобів Збройних Сил – технічний талон); дати можливість оглянути транспортний засіб і перевірити номери його агрегатів.

Ще донедавна прикордонники-практики звертали увагу на невідповідність норм п.11 Положення про прикордонний режим [4] і, відповідно, Законів України «Про дорожній рух України» [7] та «Про Державну прикордонну службу України» [6]. Зокрема, С.А. Гаркуша зазначав: «Державній прикордонній службі не надано жодних повноважень щодо проведення огляду транспортних засобів, вантажів, що вони перевозять, та іншого майна за межами пунктів пропуску» [8, с.73–74].

Проте, у 2009 р. були враховані такі прогалини у регулюванні правових відносин щодо зупинки та огляду транспортного засобу у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Так, п.19 ст.20 Закону

України «Про Державну прикордонну службу України» [6] було викладено у новій редакції.

Від тоді, відповідно до п.19 ст.20 Закону, Державна прикордонна служба України має право здійснювати автоматизований обмін інформацією про транспортні засоби, що перетнули державний кордон України, з відповідними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України. Щодо розглядуваних повноважень – зупиняти та оглядати в межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів самостійно, а за їх межами – разом із відповідними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України транспортні засоби, а також перевіряти документи, що посвідчують особу водія та пасажирів, наявність поліса обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів (страхового сертифіката «Зелена картка»), а також здійснювати контроль за сплатою сум накладеного стягнення за адміністративні правопорушення. При цьому вантаж, який перевозиться транспортними засобами під митним контролем, підлягає такому оглядові тільки разом з органами Державної митної служби України [6].

У дисертаційному дослідженні Б.М. Марченка обґрунтовано висновок про доцільність удосконалення правового регулювання застосування таких заходів адміністративного попередження, як перевірка документів, адміністративний огляд, зупинка транспортного засобу. Даним науковцем було запропоновано конкретизувати ч.19 ст.20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» щодо права Державної прикордонної служби України зупиняти та оглядати транспортні засоби, і запропоновано ще додати право:

- обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів у межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей;

- зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність

транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою в межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів;

– оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, а у випадках, передбачених законодавством, – ліцензійної картки на транспортний засіб [9, с.16].

Якби викладені вище пропозиції були прийняті парламентом, то повноваження Державної прикордонної служби України щодо зупинки та огляду транспортних засобів були б значно розширені та конкретизовані. Загалом, право прикордонників оглядати транспортний засіб, вантаж у ньому та інше є практикою прикордонників держав-членів Європейського Союзу. Ці права стануть своєрідними засобами забезпечення прикордонної безпеки, у цілому, та прикордонного режиму, конкретно, у межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району.

На нашу думку, порядок прикордонного режиму охоплює питання перевірки транспортних засобів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. У п.18 ст.20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» зазначено, що переміщення транспортних засобів може обмежуватися або тимчасово заборонятися у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах [6]. Тому логічним було б у Законі України «Про державний кордон України» передбачити, що юридичний факт в'їзду (виїзду) та перебування транспортних засобів на означених територіях підлягає правовому регулюванню нормами порядку прикордонного режиму.

Запропонований розгляд правового регулювання розмежування компетенції щодо правил в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі дозволяє у підсумку запропонувати ч.1 ст.24 Закону

України «Про державний кордон України» викласти у наступній редакції: «В'їзд (вхід), тимчасове перебування, проживання, пересування громадян України, іноземців та осіб без громадянства у прикордонну смугу здійснюється на підставі спеціального дозволу (пропуску), що видаються відповідним підрозділом Державної прикордонної служби України, а у контрольованому прикордонному районі здійснюється безперешкодно, якщо інше не передбачено міжнародним договором чи законодавством України. Транспортні засоби у разі потреби підлягають зупинці та огляду уповноваженими особами Державної прикордонної служби України, органів внутрішніх справ та членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі».

У подальшому потребують дослідження питання провадження робіт у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, а також обліку та тримання маломірних суден, інших плавзасобів, їх плавання та пересування у територіальному морі та внутрішніх водах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон Союза Советских Социалистических Республик «О государственной границе СССР» : науч.-практ. коммент. / ред. В. А. Матросов, П. П. Гуреев и др. – М. : Военное изд-во, 1984. – 304 с.
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» : від 11.12.2003 р. // Офіційний вісник України – 2004. – № 1. – Ст. 4.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» : від 27.07.1998 р., № 1147 // Офіційний вісник України – 1998. – № 30. – Ст. 33.
5. Закон України «Про державний кордон України» : від 04.11.1991 р. // ВВР України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

6. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» : від 03.04.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – Ст. 740.

7. Закон України «Про дорожній рух» : від 30.06.1993 р. // ВВР України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

8. Гаркуша С. А. Проблемні питання організації та несення служби прикордонних нарядів щодо підтримання прикордонного режиму / С. А. Гаркуша // Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних ор-

ганів і військових формувань України : IV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 18.11.2011 р.) / Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2011. – 464 с.

9. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Б. М. Марченко. – Д., 2009. – 20 с.

Царенко С. І. Правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі / С. І. Царенко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1119–1124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13ccikpr.pdf>

Розглянуто правила прикордонного режиму щодо в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі та виявленню прогалин права у цій сфері; проаналізовано повноваження Державної прикордонної служби України щодо зупинки та огляду транспортних засобів в межах контрольованого прикордонного району та прикордонної смуги; внесені пропозиції щодо уточнення норм ст.24 Закону України «Про державний кордон України».

Царенко С.І. Правила въезда, временного пребывания, проживания, передвижения граждан Украины и других лиц в пограничной полосе и контролируемом пограничном районе

Рассмотрены правила пограничного режима относительно въезда, временного пребывания, проживания, передвижения граждан Украины и других лиц в пограничной полосе и контролируемом пограничном районе и выявлению пробелов права в этой сфере; проанализированы полномочия Государственной пограничной службы Украины относительно остановки и досмотра транспортных средств в пределах контролируемого пограничного района и пограничной полосы; внесены предложения по уточнению норм ст.24 Закона Украины «О государственной границе Украины». Украины.

Tcarenko C.I. Rules on Entry and Temporary Stay, Residence, Movement of Citizens of Ukraine and Others in the Border Area and Controlled Border Area

Article is dedicated to the border regime rules regarding entry and temporary stay, stay, movement of citizens of Ukraine and others in the border zone and controlled border area and identify gaps in this area of law; analyzed authority of the State Border Service of Ukraine on stopping and inspecting vehicles in within controlled border areas and border zones, the proposals to clarify the provisions of Article 24 of the Law of Ukraine «On the state border of Ukraine».