

УДК 341.8

ІДЕНТИФІКАЦІЯ ОСОБИ ТА ЇЇ ГРОМАДЯНСТВА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ПАСПОРТНОЇ РОБОТИ ЗАКОРДОННИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ



ІЛЬНИЦЬКИЙ А. В.,
здобувач Дипломатичної
академії України при МЗС
України

У статті надано порівняльний аналіз існуючих в законодавчому полі списків паспортних документів, які підтверджують відомості про особу та її громадянство. Такі списки у законодавчих та нормативних актах не завжди ідентичні за своїм змістом. Відповідно до норм українського законодавства, кожний з цих списків повинен стати самодостатнім.

Ключові слова: списки паспортних документів, особа та громадянство, українське законодавство, законодавчі та нормативні акти, юридичні терміни.

Ведення паспортної роботи в умовах закордону українськими консульськими посадовими особами (консули) є складним процесом, який вимагає від них усвідомлення парадигми діяльності на кожному з етапів цієї роботи. Таких етапів можна виокремити три: (1) встановлення особи, (2) робота з документами, (3) оформлення і видача паспорта. У цьому контексті найбільші труднощі становить установа особи (її ідентифікація), особливо, якщо це стосується тих громадян, які втратили паспортні документи під час перебування за кордоном. На сьогодні відсутній законодавчий акт, який містив би єдине визначення документів, що посвідчують особу, встановлював би порядок ідентифікації особи за іншими підставами, які можуть надати гарантоване підтвердження особи при втраті всіх документів, що підтверджують особу тощо. Водночас, в українському законодавстві існує деяка кількість переліків паспортних документів, за якими можливо встановити особу з метою вчинення якоїсь певної дії. Проте, відсутність у нормативних актах визначеного твердження про те, що такі переліки чинні також в інших сферах, де що нівелює значення кожного з паспортних документів.

У цій статті здійснюється спроба показати чинні переліки документів, яким притаманна властивість підтверджувати особу та її громадянство (чи відсутність громадянства). Також проголошується намагання відкрити дискусію з приводу використання в українських законодавчих актах певних визначень, які, на думку автора, не є доречними в контексті їхнього смислового навантаження. Розвиток такої дискусії має призвести до появи в українському законодавчому полі адекватних юридичних термінів, до заміни помилково встановлених термінів на відповідні своїй суті як в мовному аспекті, так і логічному.

На думку автора, зазначені у статті питання підлягають широкому обговоренню.

Діяльність консульських підрозділів закордонних дипломатичних установ України (ЗДУ), зокрема, у галузі **паспортної роботи**, ґрунтується на обов'язковому вивченні документів про особу громадянина. Консульська посадова особа не може вчинювати консульські дії без знання того, щодо якої особи певна консульська дія вчинюється. Для цього необхідно, у першу чергу, ідентифікувати особу, упевнитися в наявності або відсутності у неї громадянства. Без цих базових складових не можна розглядати питання про вчинення будь-якої консульської дії. Відповідно зацікавлена особа має надати дійсні документи, що підтверджують її особу та громадянство (або безгромадянство).

Такий алгоритм дійсний перед усім при розгляді підстав для оформлення паспортного документа громадянам України, або іноземцям (біженцям, особам без громадянства тощо), які документуються українськими **паспортними документами**.

Відповідні закони України та інші нормативні акти містять назви паспортних документів, що визначені цими актами як такі, що підтверджують особу та її громадянство, та описи бланків цих паспортних документів, порядок заповнення бланків тощо.

У сфері паспортної роботи напрацьована певна нормативно-правова база, проте, практичний досвід у застосуванні паспортних документів, принаймні, в Україні показує їхню різну «вагу» в соціальному та юридичному обігу, при тому, що в законодавчому полі соціальний сегмент функціонування кожного з паспортних документів визначений на дивовиж нечітко.

Постає, напевно, лише риторичне запитання – в яких сферах ці документи чинні до застосування (власне для пред'явлення), а для чого не мають достатньою «ваги» (тобто не «вистачає» їхньої чинності і вони не будуть акцептовані відповідними органами)? Звісно, на це питання немає конкретної відповіді, оскільки на цей час не існує відповідного законодавчого акта, який би визначив єдиний перелік паспортних документів

та визначив би відповідну мету для їхнього обігу в суспільстві, у тому числі межі сфери функціонування. Натомість існують окремі законодавчі акти у сфері паспортної роботи, які дають визначення певних паспортних документів та визначають їхню чинність щодо окремих випадків, що насправді не дозволяє впевнено визначати загальне поле їхньої дії, тобто поза зазначеної в цьому акті мети. Про це нижче і йде мова.

Власне, спробуємо розглянути саме цей контр-аверсійний аспект та поставимо на меті провести аналіз логічності мотивації встановлення в окремих законодавчих та нормативних актах переліків паспортних документів, призначених для підтвердження особи та її громадянства (чи безгромадянства). Незважаючи на те, що розгляду підлягатимуть усі віднайдені нами переліки документів, що підтверджують особу, та наголошуємо, що нас цікавить ця проблема лише в контексті паспортної роботи.

Значимо також, що не ставимо перед собою завдання розглядати питання **ідентифікації особи** у кримінологічному аспекті. Не говоритимемо також про юридичне підтвердження особи, наприклад, встановлення особи у судовому порядку тощо.

Підкреслимо ще раз, що необхідність у визначенні документальних підстав підтвердження особи та її громадянства є важливим аспектом роботи, що пов'язана з оформленням та видачею самих паспортних документів, у тому числі закордонними дипломатичними установами України.

Предметом розгляду цієї статті є, у першу чергу, аналіз переліків, які містяться в українських законодавчих та нормативних (і підзаконних) актах, щодо документів, які є документальною підставою при оформленні паспортного документа. Проте, нам, як зазначалося, не уникнути розгляду й інших переліків документів, що підтверджують правомірність (тобто правомочність суб'єкта) отримання певного права, і це, у свою чергу, також пов'язано з потребою у встановленні особи. Певне право може належати лише певній особі. Тобто окрема особа встановлюється за відповідними критеріями, дійсними для паспортної роботи, якими є підтвердження відомостей про цю особу та зазначення її громадянства (чи його множинності) або безгромадянства. Загалом можна говорити про те, що у паспортній роботі основоположним є встановлення особи та конкретна інформація про її громадянство. (Важливість наявності громадянства, його відсутність, або множинність громадянства може стати окремим дослідженням експертів в питанні підстав оформлення того чи іншого паспортного документа). Для нас важливим залишається аспект наявності певного (а саме українського) громадянства, що є базовою передумовою для оформлення і видачі паспортів громадянам України за кордоном.

Консульська робота ґрунтується на досить чітких параметрах, що унормовані законодавством України (зокрема, щодо підстав та умов) у питанні оформлення паспортних документів. У відомчих інструкціях, наказах, інших актах ця сфера діяльності допрацьована та уточнена. У загальному плані зазначимо, що причетними відомствами до документування громадян України паспортними документами є Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Державний комітет у справах національностей та релігії та Міністерство транспорту та зв'язку. Відповідні уповноважені структурні підрозділи цих органів ведуть роботу з оформлення та видачі паспортних документів, спираючись на норми чинних законів, постанов та відомчих інструкцій.

Розглянемо положення українського законодавства та нормативних актів, які містять поняття про документи щодо підтвердження особи: як громадянина України, так і іноземця, чи особи без громадянства.

Підтвердження певного права людини відбувається найчастіше через ідентифікацію особи та її громадянства, інформація про що міститься в документах, які служать для ідентифікації особи та підтвердження її громадянства. (Питання доведення певного громадянства не завжди є необхідним.) В Україні є різні інституції, при зверненні до яких є необхідним підтвердження особи. Необхідність встановлення особи пов'язана у першу чергу з учиненням різного роду правочинів, оформленням документів (у т. ч. й тих, що у наступному також будуть підтверджувати особу) тощо.

У прикладному застосуванні поняття «встановлення (підтвердження, посвідчення тощо) особи» показує свої відмінності, які проявляються в окремо взятій галузі застосування (в межах відомчих інститутів).

1. Нотаріальна галузь як інститут, підвідомчий Міністерству юстиції, використовує перелік документів щодо встановлення особи, який затверджений розпорядчим актом цього міністерства. Нижче подається віднайдений нами (можливо, найширший) перелік документів, що посвідчують особу, у тому числі іноземця, при вчиненні нотаріальних дій. Цей перелік є невичерпний, з одного боку, і, додамо, неповний щодо підтвердження відомостей про особу, з іншого боку. Цей перелік міститься в Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України. Сама Інструкція затверджена наказом Міністерства юстиції України від 3 березня 2004 року № 20/5 з наступними доповненнями та змінами¹. У поданому переліку згадане широке коло документів, кожен з яких, очевидно, мав би бути самодостатнім у контексті встановлення особи:

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

- службовий паспорт,
- посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, але не є громадянином України,
- національний паспорт іноземця або документ, що його замінює (додамо, що тут же згадуються інші документи з явним обмеженням сфери чинності:
- посвідчення особи моряка,
- свідоцтво про народження неповнолітніх, які не досягли 16 років,
- посвідчення водія,
- посвідчення інваліда Великої Вітчизняної війни,
- посвідчення учасника Великої Вітчизняної війни,
- посвідчення, видане за місцем роботи громадянина.)

Важливим при цьому видається те, що взагалі у згаданому переліку відсутня будь-яка «жорстка» визначеність у підході щодо встановлення особи, яка має намір здійснити певні правочини. Цей перелік документів є чинним в межах України та використовується для встановлення особи при вчиненні нотаріальних дій нотаріусами України. Обов'язково слід зазначити, що інші законодавчі акти, про які йдеться нижче, встановлюють документи, які є юридично визначеними як такі, що підтверджують особу та громадянство України (наприклад, тимчасове посвідчення громадянина України), та чи можуть бути використаними в межах чинності цієї інструкції, оскільки в ній не зазначені?

Установлення деяких обмежень у застосуванні певних документів з цього переліку насправді є символічним. Саме відсутність чітких вказівок у законодавчих нормах українських законів про статус певного паспортного документа, ареал його застосування, градацію при пред'явленні стосовно вчинення певних дій тощо стає проблемою в документальному обігу. У цьому зв'язку є поширеним явищем не приймати до розгляду як документальну підставу деякі паспортні документи, у тому числі перелічені у цьому та тих, що містяться в інших переліках (див. нижче). Наприклад, паспорт громадянина України для виїзду за кордон не може бути акцептований щодо осіб, які є нерезидентами України, при їх поданні щодо вирішення деяких фінансових питань тощо. При цьому, власне, не сам якийсь документ є «ущербним» (тобто «погано» підтверджує особу чи громадянство), а лише щодо нього висувається нечітко мотивована «претензія» у обмеженні його акцептування як повноцінного паспортного документа. До такого ставлення до паспортних документів призводить відсутність законодавчих положень, які б встановлювали чітку їх градацію.

Не можна не згадати й того, що на практиці жоден нотаріус України не хоче застосовувати для встановлення особи ніякий інший документ, крім лише паспорта громадянина України,

чи лише національного паспорта щодо іноземців.

2. Продовжимо розгляд питання про документальні підстави встановлення особи та громадянства на досвіді територіальних підрозділів у справах громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб, закордонних дипломатичних установ України, а також Департаменту консульської служби МЗС України, які для встановлення особи (при цьому також українського громадянства) користуються у своїй роботі, по-перше, іншим терміном, а саме «посвідчення особи», а по-друге іншими документальними підставами. Ці документальні підстави містяться у Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року з наступними доповненнями та змінами²:

«Документами, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та *посвідчують особу* громадянина України під час перебування за її межами, є:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- проїзний документ дитини,
- дипломатичний паспорт,
- службовий паспорт,
- посвідчення особи моряка,
- посвідчення особи на повернення в Україну».

Цей перелік неповний і невичерпний³.

На разі, лише для себе, звернемо увагу на те, що у згаданому законі серед документів, що підтверджують особу та громадянство, є Посвідчення особи на повернення в Україну. Цей документ має дещо відмінне від інших згаданих вище паспортних документів юридичне навантаження. Певна смислова відстороненість, що виникає у зв'язку з існуванням відмінностей у семантичній складовій назви та вкладенням законодавцем в назву документа іншим юридичним навантаженням. Давай-те осмислимо, що назва документа «посвідчення особи» відмінна від можливої (та такої, що напрошується), але відсутньої «посвідчення громадянина України», може справити враження, що він (цей паспортний документ), посвідчуючи особу, не посвідчує її громадянство. Це не так. Назва документа підтримана таким юридичним визначенням – «Посвідчення особи на повернення в Україну є документом, що підтверджує громадянство України і дає право на в'їзд в Україну»⁴, тобто особу якраз, нібито, й не посвідчує.

Зазначається, що згаданий паспортний документ є чинним для перетину кордону при в'їзді в Україну саме громадян України. Очевидним залишиться той факт, що, якщо цей документ оформлюється взамін утраченого паспортного документа, то це має означати, що воно (це Посвідчення) не може нести на собі менше правове або соціальне навантаження, ніж той документ, взамін якого Посвідчення видане⁵.

Відмітимо також, що на цей час щодо цього

документа (ПНП) існує офіційне розпорядження оформлювати його також біженцям та особам без громадянства, що постійно проживають в Україні, та втратили під час перебування за межами України свої посвідчення особи, що посвідчують їх особу за кордоном, або закінчився термін дії цих документів. Мотивацію такої вимоги, наразі, залишимо без уваги. Та все ж зазначимо, що з огляду на цю обставину годі й думати про повну довіру ПНП з боку уповноважених органів як до документа, що замінює паспорт.

Тепер вчитаемося в ту ж саму ст. 2 згаданого закону і побачимо, що вона містить й таку норму: «у передбачених міжнародними договорами України випадках замість документів, зазначених у частині першій цієї статті, для виїзду за кордон можуть використовуватися інші документи». Про такі документи, чинність яких встановлюють міжнародні договори, поговоримо нижче. А зараз відмітимо лише, що, оскільки закони України є чинними для всіх українських інституцій, то відповідно цими переліками можуть для певних своїх потреб користуватися всі міністерства, відомства, інституції, інстанції чи органи України.

3. Діяльність Державної прикордонної служби України (ДПСУ) у сфері паспортної роботи не визначена, але самі паспортні документи є для цієї служби предметом роботи. ДПСУ є установою, яка по своїй суті є останньою на кордоні, що покликана фізично перевірити тотожність особи з представленим нею документом, тобто встановити особу людини на підставі паспортних документів, якими ця особа послуговується.

ДПСУ свою роботу ґрунтує на дещо відмінних від згаданих вище відомств підходах до переліків документів, що підтверджують особу та її громадянство. Державна прикордонна служба України орієнтується на згадані вище законодавчі та нормативні акти, але також має враховувати й інші документи, що надають право на перетин державного кордону – наприклад, документи, що визначенні додатково як дійсні для перетину кордону, зокрема, на підставі підписаних та відповідним чином затверджених міжнародних угод. Наприклад, такий документ, що важко віднести до паспортних, яким є свідоцтво про народження дітей, які не досягли 16-річного віку. З цим документом вони мають право відповідно до чинних угод з деякими країнами СНД на перетин державного кордону. Оскільки перед ДПСУ стоїть надзавдання конкретизувати право певної особи з певним громадянством щодо її в'їзду в Україну, або виїзду з України, то у своїх підходах до визначення переліку відповідних документів ця служба не може допускати трактувань щодо паспортних документів. На кордоні має бути присутня сама особа, яка має пред'явити паспортний документ, що підтверджує її особу та громадянство (чи безгромадянство – щодо осіб, які громадян-

ства не мають).

При розгляді цього питання не можна залишити поза увагою певний феномен врахування «чинності» власне недійсних паспортних документів, що стосується саме громадян України. Ст. 33 Конституції України не дає шансів «маніпулювати» документальними підставами при бажанні громадянина України повернутися на батьківщину. Вона зазначає, що «громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну». Така постановка питання по суті «створює» додаткове право, нехай у досить вузькому аспекті, та все ж, користуватися недійсним документом. Тобто паспортний документ громадянина України, навіть з простроченою датою (що в загальному понятті робить його недійсним) буде вважатися чинним для в'їзду в Україну, якщо цей документ буде представлений володільцем цього документа українським прикордонникам при в'їзді на територію України.

4. Наведемо ще одну версію переліку документів, яким надається право бути використаними для підтвердження (встановлення або посвідчення) особи та громадянства. Щодо цього переліку спеціально зазначено, що ці документи «посвідчують особу громадянина України за кордоном і при перетині державного кордону України», тобто підтверджують як особу, так і її українське громадянство, – він міститься у Постанові Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»⁶ – і є таким:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон,
- дипломатичний паспорт,
- службовий паспорт,
- посвідчення особи моряка,
- проїзний документ дитини⁷.

Слід зазначити, що у Положенні про свідоцтво про народження, затверженому згаданою постановою п. 2 цього Положення), міститься така диспозиція: «Свідоцтво про народження підтверджує громадянство України особи віком до 16 років на підставі запису про громадянство її батьків. У контексті питання про громадянство особи ця норма кореспондується ст. 7 Закону України «Про громадянство України» у редакції від 2001 року, яка наголошує, що громадянство України набувається особою у разі, якщо її батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України. Ця норма також пов'язана з тим, що в Україні паспорт громадянина України видається у 16 років, тому чинність свідоцтва про народження як паспортного документа втрачається з набуттям 16-річного віку. Деякі закони України прямо вказують на те, що 16-річна дитина має бути документована окремим паспортним докумен-

том (наприклад, про це говориться у абзаці 3 п. 1 ст. 4 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»). Проте, як згадувалося вище, цей документ (свідоцтво про народження) використовується як паспортний документ для перетину українсько-російського кордону відповідно до положень Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16 січня 1997 року. Однак, слід зазначити, що на відміну від ємності поняття «дитина», яка є особою до 18 років, ця Угода надає право пред'являти свідоцтво про народження для перетину згаданого кордону не всім дітям, а лише особам до 16 років, що пов'язано на нашу думку з тим, що діти старшого віку вже зобов'язанні мати паспортні документи.

5. Нарешті розглянемо перелік документів, які згадуються (чому?) лише як ті, що підтверджують громадянство України, і який міститься у найбільш специфічному нормативному акті у галузі громадянства, яким є Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року⁸ Поле дії закону – встановлення, набуття та підтвердження громадянства України, а також його втрата.

Згаданий закон надає у ст. 5 такий перелік документів, «що підтверджують громадянство України»:

- паспорт громадянина України;
- свідоцтво про належність до громадянства України⁹;
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- тимчасове посвідчення громадянина України;
- проїзний документ дитини;
- дипломатичний паспорт;
- службовий паспорт;
- посвідчення особи моряка;
- посвідчення члена екіпажу;
- посвідчення особи на повернення в Україну.

Відмітимо, що істотною особливістю цих паспортних документів є те, що майже всі вони є такими, що підтверджують також і особу (по суті). Однак, слід зазначити, що згаданий закон не містить посилання на те, що надані у переліку документи є такими, що підтверджують особу. Та будемо виходити з того, що громадянство України може бути надане тільки певній особі, тобто не може надаватися безособово. Тільки певна особа може мати певне громадянство, у тому числі й українське.

6. Поступово ми підійшли до розгляду деяких чинних міжнародних договорів України, які затверджують переліки документів, що є дійсними для перетину державного кордону України. Тобто тих документів, які підтверджують особу та її громадянство.

При розгляді положень Угоди про перетин

державного кордону між Російською Федерацією та Україною¹⁰ побачимо, що ця угода надає право перетину кордону за свідоцтвом про народження для дітей. Нагадаємо, що це стосується дітей, яким не виповнилося 16 років.

Та є в українському праві ще ширші переліки документів, які мають юридичне навантаження щодо доведення українського громадянства, причому не українськими органами, а іноземними (оскільки стосуються громадян, що перебувають за межами України). У цьому зв'язку українські органи, однак, мають цей факт визнати. Один з таких переліків міститься в ратифікованій 15 січня 2008 року Верховною Радою України «Угоді між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб».

Цей перелік є настільки не філігранним у термінологічному сенсі, що видається нібито з огляду на міжнародний характер акта це зроблено не випадково. Тобто для такого широкого документа, який, по суті, надає переваги у використанні його положень одній з сторін, «зайва» визначеність є скоріше недоліком, аніж позитивом для цієї сторони. Українська сторона з цим змирилася і пішла на законодавче затвердження таких назв документів, яких український законодавець не знав до цього часу – наприклад, «колективні паспорти» «посвідчення капітана» та інші¹¹.

Залишаємо саму угоду (а тепер вже як законодавчий акт) та питання щодо її юридичної техніки без додаткових коментарів. Зазначимо лише, що для використання положень цієї угоди важливим, очевидно, є не встановлення особи, а саме визначення громадянства, що дозволяє встановити напрямок виїзду цієї особи з країни-члена Європейського Союзу. Відмітимо для себе, що маємо перед собою цікавий факт намагання встановити «огольний» (тобто неперсоніфікований, без ідентифікації особи), але документально (підкреслено нами) підтверджений факт наявності (у нашому випадку) українського громадянства, а не підтвердження особи.

До такої ситуації, коли, по суті, відбувається ігнорування норм законодавства України, призводить також і те, що відсутній факт єдиного законодавчого визначення документів, що посвідчують особу та її громадянство (безгромадянство). Згадане вище однозначно показує, що, оскільки чинне українське законодавство на сьогодні не має єдиного переліку таких документів, то й стає можливим довільно трактувати межі чинності окремих паспортних документів. Існуючі ж законодавчі та нормативні акти, декларуючи мету забезпечити за певними паспортними документами їхню здатність (право) посвідчувати особу та громадянство, не встановлюють відповідальності за ігнорування цього. На практиці багато із перелічених у згаданих списках паспортних документів не сприймаються в компетентних органах (но-

таріатах, на кордоні, відділах РАГС тощо) однозначно. Не визначене й загальне поле функціонування кожного з цих документів. Законодавчі чи нормативні акти містять лише посилання на пряму мету створення паспортного документа.

Консульські посадові особи, що працюють за кордоном України, можуть орієнтуватися на наведені нами переліки паспортних документів. Не всі з них можуть використовуватися у повсякденній практиці при встановленні особи, оскільки при учиненні певних дій (наприклад, оформленні та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон), крім підтвердження відомостей про особу, консул повинен мати підтвердження про те, що оформлює паспортний документ громадянина України. Певну складність у консульських посадових осіб викликає ситуація, коли при розгляді питання про оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон особи, яка декларує своє українське громадянство, та при цьому ця особа послуговується також додатковими документами щодо підтвердження своєї особи, які фактично вказують на наявність у неї також (поруч з українським) іноземного громадянства. Те ж саме стосується оформлення тимчасового посвідчення громадянина України, коли посвідчення видається особі, яка не обов'язково вже є громадянином України¹².

Нажаль, межі вивчення нашої теми не дозволяють навіть приблизно розглянути це питання, яке більшою мірою пов'язане з питанням не про підтвердження особи, а встановлення громадянства особи.

* * *

При роботі із згаданими вище правовими актами та іншими нормативними документами часто зустрічаються певні терміни. Найчастіше можна побачити такий термін як «паспортний документ».

Деяка кількість практиків вважають, що до поняття паспортний документ належать документи, які посвідчують особу, її громадянство і надають право на перетин кордону.

У контексті осмислення поняття «паспортний документ» з цієї категорії документів можна аргументовано вилучити свідоцтво про народження, хоча воно (це свідоцтво) згідно з положеннями згаданої вище постанови ВР¹³ та деяких міжнародних угод України є документом, що «підтверджує громадянство України особи віком до 16 років». При цьому, як згадувалося, «Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про внесення змін до Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16 січня 1997 року» також дає право на перетин кордону між двома країнами особам до 16 років за свідоцтвом про народження. Однак, слід зважати на те, що ця угода була покликана

спростити порядок зносин між громадянами обох країн, тому було запропоновано не ускладнювати спілкування через додаткові перепони у вигляді оформлення інших документів для дітей (наприклад, проїзного документа дитини).

Також такий документ, як Паспорт громадянина України, загалом не призначений для пред'явлення при перетині кордону і на нього, відповідно, навряд чи можна розповсюдити дію терміну «паспортний документ». Хоча й він надає право на перетин кордону з Російською Федерацією на підставі тієї самої згаданої вище Угоди тощо.

До категорії паспортні документи віднесемо посвідчення особи на повернення в Україну, яке надає право на перетин кордону, нехай тільки на в'їзд в Україну.

Тепер в Україні не існує законодавчої норми, яка б визначила, що саме паспорт громадянина України є головним документом, що підтверджує особу. Не існує, як згадувалося, також норми закону, яка б містила якусь градацію документів, установлювала б сфери достатності дії того чи іншого паспортного документа, не говорячи вже про різного роду довідки та сертифікати чи дипломи.

Тим не менш, підкреслимо, основним з документів, який посвідчує особу, традиційно вважається паспорт громадянина України. Хоча ми свідомі того, що у деяких читачів це твердження не має викликати довіри до такого визначення щодо паспорта громадянина України, оскільки багатьом українцям, не складе роботи навести безліч прикладів, коли паспорт громадянина України не буде акцептований в українських органах з огляду на те, що існує «небезпека», що, можливо, особа, яка його пред'являє, не має українського громадянства. При цьому доведеться через надання певних довідок підтверджувати, що особа була зареєстрована станом на 24.08.1991 року та 13.11.1991 року на території України, що надало їй право вважатися громадянином України тощо.

Така ситуація пов'язана з тим, що були зафіксовані помилки при оформленні (чи переоформленні) загальногромадянських паспортів СРСР у період 1991–1992 років. Такі паспорти, дійсно, часто помилково, видавалися також особам, які не мали права отримати паспорт громадянина України, на підставах, які визначені Законами України «Про громадянство України» в різних редакціях. Та необхідно зазначити, що загальне визначення паспорта громадянина України міститься в Положенні про паспорт громадянина України, затверджене Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» № 71-V від 23 лютого 2007 року – «Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує

громадянство України».

Паспорт громадянина України є основним документом, що функціонує на території України, який встановлює особу та громадянство (цей паспорт видається тільки громадянам України). Та цього не достатньо для того, щоб його «довантажити» здатністю отримати право (за виключеннями, що встановлені законодавством, у т. ч. міжнародними договорами України, (про це говорилося вище) на перетин державного кордону. Саме тому його й не можна називати паспортним документом.

Тепер спробуємо ближче розглянути деякі терміни, що мають обіг в законодавчих актах України.

Залишимо поза розглядом питання семантичної відповідності певних слів, що, видається, функціонують як квазітерміни в нормах українських законів. Йдеться, наприклад, про такі слова, чи навіть словосполучення, як «встановлення особи», «підтвердження особи», «посвідчення особи» тощо. Всі вони пов'язані з поняттям ідентифікація особи та у контексті оформлення паспортних документів визначають лише стадію роботи з паспортними документами. Тобто коли ми говоримо, що консульська посадова особа ідентифікує особу, то вона лише встановлює тотожність заявника з відомостями про його особу та громадянство, що внесені до відповідного паспортного документа. (Вже після цього вчинюються дії щодо підтвердження права саме цієї особи (на підставі представленого документа) на щось, що потребує підтвердження особи, а в певних випадках також підтвердження громадянства. Наприклад, при вчиненні нотаріальної дії, отримання паспорта тощо. Таким чином, припустимо, що за обставин розгляду саме нашої теми, юридичні відмінності між згаданими словосполученнями не мають значення та сприймаємо їх за змістом як синоніми.

Слід згадати, що українське законодавство несе на собі тягар установлення термінів, які часто-густо не є абсолютними. Наприклад, у вступних частинах деяких законодавчих актів можна віднайти таку главу, як «визначення термінів». Установленні таким способом терміни не є загальними для української юриспруденції, оскільки вони продукують свою певну визначеність лише в межах дії чинного закону. Як показує вивчення текстів інших законів України, такі терміни не є єдиними для усього правового поля України. Водночас слід зазначити, що сам закон є чинним для повного його застосування. Доведеться також висловити жаль з того, що деякі закони виявляють певну слабкість у юридично-семантичній площині, коли у певних визначеннях, що містяться у цих законах, зокрема, не забезпечується чисто семантична відповідність певних термінів суті предмету, стосовно якого

встановлюється визначення. Як приклад можна навести вживання такого поняття, як «проїзний документ» (цей термін вживається в словосполученні «проїзний документ дитини» та міститься у Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року, аналогічно вживається термін «проїзний документ біженця для виїзду за кордон», що встановлений іншим актом¹⁴ тощо.

Якщо пошукати в довідниковій літературі значення поняття «проїзний документ», то легко можна знайти його загальне тлумачення як документа, який дає право на проїзд. У шукача не залишиться шансів впевнитися, що він помиляється. Проїзний документ не може мати властивості щодо посвідчення особи людини. Проїзний документ у загальному тлумаченні дає право саме на проїзд. Тобто проїзними документами традиційно називають різного роду талони, квитки, товарні декларації тощо.

Для себе зазначимо, що подібні документи інших країн, наприклад, Traveldocument (англ.), Reisepass чи Kinderreisepass (нім.) підкреслюють призначення документа або паспорта, тобто їхнього використання для подорожі (Travel – англ., Reise – нім.), а не проїзду у транспорті. Назва документа «проїзний документ дитини (чи біженця)» апіорі видається недосконалою, та навіть помилковою, і вживається у такому вигляді з немотивованою натяжкою. При цьому використання цих словосполучень у положеннях законів надає їм невідповідної стосовно суті їх назв легітимності. Зі свого боку, можна підтримати іншу назву для такого документа, що є в обігу, наприклад, «дорожній документ дитини (біженця)», або просто «паспорт дитини (біженця)», чи інше.

Принагідно відмітимо, що серед затверджених законодавчими актами є й такі терміни, які взагалі невідомі. Вони не мають фізичного відповідника в Україні – серед них, наприклад, такий термін-назва «національне посвідчення особи», який можна сприймати лише як віртуальний при перерахуванні паспортних документів (чи їх назв, особливо, якщо йдеться про перелік паспортних документів інших країн у міжнародних угодах України, тим більше, якщо ці назви зрозумілі лише з контексту угоди) тощо.

В українських законодавчих актах зустрічається (також згадуване вище у цій статті) ще одне квазіюридичне поняття «паспортний документ». Навряд чи українські юристи мають тверду впевненість щодо обсягу наповнення цього терміну. Не існує великих розбіжностей в ментальному сприйнятті цього терміну. Документи які входять до цього поняття, напевно, підтверджують особу, а ось далі щодо питання підтвердження громадянства та інших властивостей цих документів – думки розходяться. У законодавчій площині, наприклад, у одних випадках¹⁵ паспортний документ є за зміс-

том документом, який посвідчує особу іноземця чи особу без громадянства та дає право на перетин кордону. В інших випадках паспортний документ визнається як такий, що підтверджує особу та громадянство також і громадянина України¹⁶.

При цьому, з огляду, наприклад, на структуру тексту Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», в ньому по суті вилучається з низки документів, які б мали відношення до терміну паспортний документ, такий документ як свідоцтво про народження та свідоцтво про належність до громадянства України, що можна охоче підтримати.

Важливо підкреслити, що паспортний документ, на нашу думку, загалом мав би обов'язково надавати інформацію щодо наявності у певної особи громадянства або його (громадянства) відсутності, тобто також підтверджувати безгромадянство. Видається, що ще перед введенням в обіг дефініції «паспортний документ» її необхідно було б заповнити зрозумілим змістом, наприклад, паспортний документ – це документ, що підтверджує особу людини та її громадянство (або його відсутність) та дає право на перетин державного кордону України. Головною ознакою паспортного документа, передбачається, може стати така його властивість, як здатність підтверджувати і особу, і її громадянство (чи відсутність громадянства) при перетині державного кордону та на території іноземної країни.

У протилежному випадку документ, що підтверджує і громадянство, і особу, та не дає права на перетин кордону, не має називатися паспортним документом, оскільки передбачається, що ця ознака (здатність бути використаним при перетині кордону) має бути притаманною лише «паспортному документу». За інших обставин та умов незрозумілим є введення терміну «паспортний документ», оскільки є коротші терміни, які можна було б вживати як визначення для усіх подібних документів, наприклад, «паспорт» («паспорти»), можливо, «посвідчення» тощо. При цьому виходимо з того, що в українському законодавстві не існує окремо уживаного поняття «паспорт», що можна було б використати для введення його як загального поняття для певних документів (слово «паспорт» вживається тільки в словосполученнях). Для себе зауважимо, що в деяких інших країнах (наприклад, ФРН) термін «паспорт» вживається для документа, який має здатність ідентифікувати особу саме при перетині кордону, позаяк всередині цих країн для ідентифікації особи використовується документ з іншою назвою – «посвідчення особи» (наприклад, Personalausweis – нім. (ФРН) або аналогічний документ з іншою назвою, але не «паспорт».

Режим функціонування паспортних документів необхідно було б ввести і в Україні на підставі створення спеціального закону України. Такі спроби вже були та вони залишилися безрезульт-

татними.

Необхідність встановлення законодавчої норми щодо визначення переліку документів, чинних для відповідних сфер життя в країні, пов'язана з конституційним зобов'язанням, що міститься у ст. 92 Конституції України. Паспортна робота є основним елементом забезпечення демографічних та міграційних процесів. Саме законом України має бути чітко визначена парадигма, яка складе логічну однозначність у встановленні ознак паспортних документів, що надають право особам послуговуватися цими документами для підтвердження особи та її громадянства, а також законодавчо затвердити відповідність певних документів для представлення при досягненні відповідної цілі у документальній роботі. За таких об-

ставин можна було б говорити про відповідну самоцінність такого закону у практичній роботі.

Певної актуальності такий закон має набути також в контексті створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування. Створення такої системи призводить до необхідності в змінах у сфері паспортної роботи, зокрема, й перегляду переліку та функцій паспортних документів, та, можливо, встановлення (визначення) інших документів, які б могли стати в нагоді при встановленні особи (наприклад, різного роду формуляри чи анкети, що зберігаються в органах оформлення і видачі паспортів), також у випадку, якщо нею втрачені усі, що були наявними у неї, паспорти і паспортні документи тощо.

ПОСИЛАННЯ (Endnotes)

- ¹ П. 13. «При вчиненні нотаріальних дій нотаріуси встановлюють особу учасників цивільних відносин, які особисто звернулися за вчиненням нотаріальних дій».
- ² Ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» «Документи громадянина України на право виїзду з України і в'їзду в Україну». Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1994, № 18 – ст. 101
- ³ Ч. 4 ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: «У передбачених міжнародними договорами України випадках замість документів, зазначених у частині першій цієї статті, для виїзду за кордон можуть використовуватися інші документи.» Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1994, № 18 – ст. 101
- ⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про посвідчення особи на повернення в Україну» від 25 серпня 2004 р. № 1079. Офіційний вісник України № 34, 2004 рік.
- ⁵ Ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: «У разі втрати громадянином України документів, зазначених у частині першій цієї статті, документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається закордонними дипломатичними установами». Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1994, № 18 – ст. 101
- ⁶ «Документом, що посвідчує особу громадянина України за кордоном і при перетині державного кордону України, є паспорт громадянина України для виїзду за кордон або дипломатичний і службовий паспорти, посвідчення особи моряка і проїзний документ дитини». Постанова ВР «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», 23 лютого 2007 р. № 719-V. Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1992, № 37 – ст. 545
- ⁷ абзац 2 п. 1 розділу I Положення про паспорт громадянина України. Постанова ВР України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон». Назва документа подана в редакції Постанови ВР № 719-V від 23.02.2007. Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1992, № 37 – ст. 545
- ⁸ Закон України «Про громадянство України». Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2001, № 13 – ст. 65
- ⁹ Свідоцтво про належність до громадянства України не є сьогодні «повноцінним» документом, тому розгляд його особливостей залишимо без уваги.
- ¹⁰ Угода (у формі обміну нотами) між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про внесення змін до Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16 січня 1997 року. Офіційний вісник України від 14.08.2009 – 2009 р., № 59/№ 60, 2007, – ст. 2387, стор. 291
- ¹¹ «Додаток 1. Загальний список документів, надання яких вважається доказом громадянства (підпункт «а» п. 1 ст. 6 згаданої Угоди):
 - паспорти будь-якого виду (національні дипломатичні, службові, колективні паспорти й документи, що їх замінюють, у тому числі дитячі паспорти);
 - національні посвідчення особи (у тому числі тимчасові або попередні);
 - військові квитки та військові посвідчення особи;
 - посвідчення особи моряка, посвідчення капітана, паспорт моряка;
 - документи, що посвідчують громадянство, та інші офіційні документи, в яких згадується або зазначається громадянство». Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. (Угоду ратифіковано Законом № 116-VI від 15.01.2008, ВВР – 2008, № 9 – ст. 86) Відомості Верховної

Ради України від 29.02.2008 – 2008 р., № 9 – стор. 6, ст. 86

- ¹² «1. Тимчасове посвідчення громадянина України – документ, який посвідчує особу і підтверджує її належність до громадянства України.
2. Тимчасове посвідчення видається особам, які досягли шістнадцятирічного віку, набули громадянства України та взяли зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом двох років з моменту набуття громадянства України.» Правила оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України», Офіційний вісник України від 08.08.2003 – 2003 р., № 30 – стор. 151, ст. 1550.
- ¹³ Положення про паспорт громадянина України. Постанова ВР України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон». Назва документа подана в редакції Постанови В НН^о 719-V від 23.02.2007. Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1992 р., № 37 – ст. 545
- ¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року № 1526 «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон». Офіційний вісник України від 01.11.2002 – 2002 р., № 42 – стор. 139, ст. 1939
- ¹⁵ Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства («паспортний документ – національний паспорт або документ, який його замінює»). Відомості Верховної Ради України від 07.06.1994 – 1994 р., № 23 – ст. 161.
Закон України «Про імміграцію («паспортний документ – документ, виданий уповноваженими органами іноземної держави або уповноваженими органами, спеціалізованими установами чи іншими автономними організаціями системи ООН, що підтверджує громадянство іноземця, посвідчує особу іноземця чи особу без громадянства, надає право виїзду за кордон і визнається Україною»). Відомості Верховної Ради України від 12.10.2001 – 2001 р., № 41, – ст. 197
- ¹⁶ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 6. Реєстрація місця проживання особи. Громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання.
Для реєстрації особа подає: «...паспортний документ. Якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України. Іноземець та особа без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання». Відомості Верховної Ради України від 09.04.2004 – 2004 р., № 1 ст. 232

Ilizkiy A. V. Identification of a person and his citizenship as a constituent part of passport work in diplomatic missions of Ukraine / Diplomatic Academy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

This article presents a comparative analysis of lists of passport-like documents confirming the holder's identity and nationality, which exist in Ukrainian legislation. Such lists may be different in legislative acts and regulations. In accordance with the Ukrainian legislation, each of these lists must become self-sufficient. Introduction of other lists of passport-like documents brings some uncertainty in practical application of laws and regulations.

This article is an attempt to start a discussion on the usage of some legal terms in Ukrainian passport legislation. Key words: the lists of passport-like documents, identity and nationality, Ukrainian legislation, legislative acts and regulations, legal terms.

Ильницкий А. В. Идентификация личности и ее гражданства как составная часть паспортной работы зарубежных дипломатических учреждений Украины / Дипломатическая академия Украины при МИД Украины.

В статье приведен сравнительный анализ существующих в украинском законодательном поле списков паспортных документов, которые подтверждают сведения о лице и его гражданстве. Такие списки в законодательных и нормативных актах не всегда идентичны по своему содержанию. В соответствии с нормами украинского законодательства каждый из этих списков должен стать самодостаточным. Появление же иных списков паспортных документов привносит некую неясность в процесс применения законодательных и нормативных положений на практике.

В статье также предпринимается попытка приступить к обсуждению использования некоторых юридических терминов в сегменте паспортной работы украинского законодательства.

Ключевые слова: списки паспортных документов, лицо и гражданство, украинское законодательство, законодательные и нормативные акты, юридические термины.

Стаття надійшла до редколегії 04.09.2009

Прийнята до друку 05.10.2009