

суються довілля" від 28 червня 1998 р. (Ратифіковано Законом України № 832-XIV від 6 липня 1999 р. ) // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 34. - Ст. 296.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 18 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1984. - № 51. - Стор. 1122. - (Зі змін. та допов.).

4. Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21 грудня 2010 р. // Офіційний вісник України від 24.01.2011 - 2011 р., № 3, стор. 13, стаття 158, код акту 54464/2011.

5. Положення "Про порядок надання екологічної інформації" від 27 лютого 2004р. // Офіційний вісник України від 27.02.2004 - 2004 р., № 6, стор. 228, стаття 358, код акту 27742/2004.

6. Коваленко Л.Н. Адміністративно-правове регулювання природоохоронних відносин в Україні: Монографія. - Х.: Майдан, 2006. - 168 с.

7. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. - Х.: Одиссей, 2004. - 880 с.

УДК 342.95

О.М. Беницький

**ПОРЯДОК РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ВІЛЬНЕ  
ЗАЛИШЕННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ:  
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Статтю присвячено дослідженню правового регулювання порядку реалізації права громадян на вільне залишення території України. Аналіз положень законодавства, яке регулює відносини у зазначені сфері, дає змогу виявити його недоліки та розробити пропозиції щодо вдосконалення порядку виїзду громадян з України.

Ключові слова: *міграційні процеси, міграційне законодавство, свобода пересування, право на виїзд, дозвіл на виїзд, паспортні документи.*

Статья посвящена исследованию правовых основ порядка реализации права граждан на свободу выезда за пределы Украины. Анализ положений законодательства, нормами которого урегулированы отношения в данной сфере, дал возможность выявить его недостатки и разработать предложения, направленные на совершенствование порядка выезда граждан из Украины.

Ключевые слова: *миграционные процессы, миграционное законодательство, свобода передвижения, право на выезд, разрешение на выезд, паспортные документы.*

Is devoted to researching of legal frameworks of realization order of citizens right on departure freedom outside Ukraine. The analysis of positions of legislation norms which relations are well-regulated in this sphere enabled to expose his failings and develop suggestions, directed on perfection the order of citizens departure from Ukraine.

*Key words: migratory processes, migratory legislation, freedom of movement, right on departure, permission on departure, passport documents.*

Світові процеси глобалізації та процеси які відбуваються на міжнародному ринку праці сприяють активізації міграцій населення. При цьому вітчизняні науковці відзначають, що останнім десятиріччям серед українців спостерігаються стійкі тенденції щодо залишення території України. Це відбувається на фоні зменшення народжуваності та веде до скорочення населення України. Такий стан речей не може не викликати занепокоєння. У зв'язку з чим, враховуючи, що одним з завдань держави є забезпечення національних інтересів, формування всебічно науковообґрунтованої системи регулювання міграційних процесів стає однією з найважливіших сторін державної діяльності.

З метою вдосконалення правового регулювання міграційної сфери, протягом останніх десяти років, було проведено чимало досліджень проблем державного регулювання реалізації права на свободу пересування. Так, науковим розробкам зазначених питань присвячено роботи таких вчених, як М.Ф. Анісімова, І.Б. Березовський, О.О. Бандурка, С.П. Бритченко, І.К. Василенко, Ю.Ф. Гаврушко, І.О. Гарна, В.О. Жук, В.К. Колпаків, С.Ф. Константинов, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, Г.Г. Москаль, С.О. Мосьондз, Т.П. Мінка, С.В. Науменко, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, В.І. Палько, С.І. Пирожкова, О.І. Піскун, І.М. Прибиткова, І.І. Серова, В.М. Снігур, Н.П. Тиндик, Ю.І. Римаренко, О.У. Хомра, С.Б. Чехович тощо. Однак, активні перетворення у суспільному й політичному житті, які відбуваються останнім часом, потребують постійного оновлення міграційного законодавства, та корегування змісту міграційної політики, що робить актуальним проведення подальших досліджень у зазначеній сфері.

**Метою** цієї статті є аналіз правового регулювання порядку реалізації права громадян на вільне залишення України та розроблення напрямів щодо удосконалення зазначеного порядку.

Право на вільне залишення держави є складовою свободи пересування, яка була проголошена, серед інших свобод, разом із визнанням пріоритету прав людини в Конституції незалежної України.

Міжнародним правом свобода пересування віднесена до найбільш важливих особистих прав і свобод людини. Відповідно до міжнародних

норм, свобода пересування та вибору місця проживання - це визнана міжнародним правом, гарантована конституцією і (чи) законом громадянам або всім особам, що знаходяться в країні, можливість самостійно вирішувати питання щодо перебування в ній, переміщення по її території, вибору місця проживання, а також виїзду з країни [1, с. 119].

На міжнародному рівні, вперше свобода пересування була закріплена у Загальній декларації прав людини, прийнятій резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН в 1948 році [2]. Подальший розвиток положення щодо свободи пересування одержали у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, прийнятому резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН в 1976 році (набув чинності, в тому числі й для України 23 березня 1976 р.) [3]. В Європі свобода пересування закріплена в Протоколі № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (Ратифікований Україною 17 липня 1997 року) [4].

Забезпечення права кожного, хто на законних підставах перебуває на території держави, вільно залишати її розширює принцип свободи пересування та є обов'язковою складовою демократичної та правової держави [5, с. 71]. Тому такі міжнародно-правові стандарти щодо свободи пересування знайшли своє закріплення й у Конституції України [6]. Так, відповідно до положень ст. 33 Основного закону, 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.

Як ми бачимо з тексту ст. 33 Конституції України, положення якої узгоджені з ч. 3 ст. 2 Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, витікає, що право на вільне залишення держави не є абсолютним. Воно може бути обмежене законом, в інтересах національної або громадської безпеки, з метою підтримання громадського порядку або запобігання злочинам, для захисту здоров'я чи моралі, з метою захисту прав і свобод інших людей.

В Україні основні засади реалізації права на вільне залишення України закріплено в Законі України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" від 21 січня 1994 року [7]. Цей закон визначає порядок здійснення права громадян України на виїзд з України, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, а також з урахуванням положень Європейської конвенції про захист

прав людини та основних свобод та Конституції України, визначає й випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України.

Таким чином, враховуючи необхідність забезпечення національних та державних інтересів, а також інтересів окремих осіб, в Україні встановлено дозвільний порядок виїзду за кордон громадян, який передбачає необхідність звернутися з відповідним клопотанням до спеціально уповноваженого органу державної влади, й отримати відповідні документи, які дають право на виїзд з України.

Такими документами, відповідно до положень Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", є:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- проїзний документ дитини;
- дипломатичний паспорт;
- службовий паспорт;
- посвідчення особи моряка [7].

Положення про ці документи а також порядок їх оформлення визначений законодавством.

Відповідно до Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення, в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 380 від 24 березня 2004 р. [8], ці два документи оформлюються для поїздок за кордон, які мають приватний характер та посвідчують особу громадянина за кордоном. Для отримання цих документів громадяни особисто, або через представників звертаються до органів влади, та за відсутності підстав, які обмежують право на виїзд з України, уповноважені посадові особи оформлюють зазначені документи.

Інші документи, крім посвідчення приналежності до громадянства, ще й, відповідно до положень міжнародно-правових актів, виконують функцію підтвердження міжнародно-правового статусу власника. Так, дипломатичний та службовий паспорти оформлюються для осіб, які представляють державу у міжнародних відносинах або виконують функції держави, та іншим особам, які, відповідно до положень Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року [9], мають спеціальний міжнародно-правовий статус.

В свою чергу, посвідчення особи моряка, відповідно до Конвенції (переглянута) про посвідчення особи моряків № 185 [10], посвідчує особу, яка працює за наймом, на борту цивільного судна, та враховуючи особливості такого виду трудової діяльності, надає додаткові гарантії захисту його власника за межами країни громадянства.

Крім цих документів, Правилами перетинання державного кордону громадянами України, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 724 [11], до документів, які дають право на виїзд з України віднесено й посвідчення члена екіпажу. Цей документ, положення про який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1346 [12], також підтверджує громадянство України під час перетинання кордону і за кордоном, і видається громадянину України, який є членом екіпажу цивільного повітряного судна, з метою спрощення перетинання кордону, враховуючи особливості такого виду трудової діяльності, відповідно до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію [13].

Таким чином, документами, які дають право виїзду з України є не тільки паспорт громадянина України для виїзду за кордон, проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт, службовий паспорт, посвідчення особи моряка, як визначено в Законі України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", а ще й посвідчення члену екіпажу.

Щодо порядку реалізації права на вільне залишення території України, зазначимо, що відповідно до положень Закону України "Про прикордонний контроль" [14] та Правил перетинання державного кордону громадянами України [8], виїзд за межі України здійснюється шляхом перетинання державного кордону у пунктах пропуску через кордон. Громадяни, які перетинають державний кордон, зобов'язані пройти прикордонний контроль, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів.

Під час здійснення прикордонного контролю, уповноваженими службовими особами підрозділу охорони державного кордону перевіряються наявність документів на право виїзду з України, а у випадках визначених законодавством і наявність підтверджуючих документів для перетинання кордону, а також встановлюється їх дійсність та належність громадянину, який їх пред'являє. Крім того, у ході перевірки документів з'ясується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина у праві виїзду за кордон та інші обставини, які можуть стати причиною заборони виїзду з України. За результатами прикордонного контролю уповноважена службова особа підрозділу охорони державного кордону приймає рішення про надання дозволу на перетинання кордону та фактичний виїзд з

країни, або про відмову громадянину у перетинанні державного кордону.

Враховуючи вищенаведене, слід вести мову про те, що фактично паспорт громадянина України для виїзду за кордон, проїзний документ дитини, дипломатичний та службовий паспорти, посвідчення особи моряка та посвідчення члену екіпажу не є документами, які дають право на виїзд з України, у зв'язку з тим, що навіть за наявності цих документів громадянину може бути відмовлено в перетині державного кордону, а скоріш вони є документами, які необхідно отримати для виїзду за кордон, якщо інше не передбачено міжнародними угодами.

Тому вважаємо, що назва та зміст ст. 2 "Документи громадянина України на право виїзду з України і в'їзду в Україну" Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", не зовсім відповідає дійсності й потребує корегування.

Крім того, зміст зазначеної норми викликає зауваження, й у частині визначення переліку документів, за наявності яких може бути здійснено виїзд за кордон. По-перше, у даному випадку підзаконними актами розширено зміст закону, й визначено ще один документ за яким може бути здійснено виїзд за кордон, а по-друге, відповідно до положень ст. 92 Конституції України засади регулювання міграційних процесів повинні визначатися виключно законами України. У зв'язку з чим, вважаємо, що для уніфікації норм міграційного законодавства слід доповнити ч. 1 ст. 2 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" положенням, про те, що до документів, за наявності яких може бути здійснено виїзд за кордон, відноситься й посвідчення члена екіпажу.

Повертаючись до питання реалізації права громадян на вільне залишення України, слід відзначити, що для власників документів, які підтверджують спеціальні міжнародно-правові статуси, прикордонний контроль має спрощену процедуру, яка визначена відповідними нормативно-правовими актами, що полегшує перетин кордону. Крім того, ці документи оформлюються в інтересах держави, чи відповідних підприємств, за поданням відповідної посадової особи, а за їх оформлення громадянин мито не сплачує.

Громадянин України, який не має спеціального міжнародного статусу, якщо інше не передбачено міжнародними угодами, для виїзду за кордон повинен отримати паспорт для виїзду за кордон, або проїзний документ дитини, та виконати всі передбачені для його

отримання процедури, під час яких з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина у праві виїзду за кордон, зібрати необхідні підтверджуючі документи, а також пройти прикордонний контроль, під час якого знов з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина у праві виїзду за кордон, за результатами якого йому може бути відмовлено в перетині кордону.

Звідси, слід визнати, що порядок отримання дозволу на виїзд за територію України громадян у приватних справах є ускладненим та не сприяє реалізації права на залишення території України. При цьому, якщо процедуру отримання проїзного документу дитини можна вважати виправданою у зв'язку з особливостями статусу неповнолітнього, а документи, що надають спеціальний міжнародно-правовий статус, спрощують процедури виїзду, то паспорт громадянина для виїзду за кордон фактично виконує функцію лише посвідчення особи громадянина, який перебуває за кордоном, тобто дублює функцію національного паспорту громадянина України.

З цього приводу, слід відзначити, що більшість розвинутих країн світу не передбачає наявності спеціального документу у своїх громадян для виїзду за кордон у приватних справах. Тому, зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, а також вимоги Європейського співтовариства до уніфікації паспортних документів України, пропозиції щодо запровадження єдиного паспорту, на нашу думку, є дуже слушними. Тим більше, що виїзд до деяких країн, із якими міжнародними договорами України встановлено безвізовий режим, здійснюється за наявності національного паспорту. Така реформа буде сприяти реалізації права громадян на свободу пересування, однак запровадження таких заходів потребує значних фінансових та організаційних затрат, а також потребує додаткового нормативного регулювання.

Підсумовуючи, можна зазначити, що зважаючи на процеси подальшого економічного та політичного розмежування країн, які входили у склад СРСР, актуальність дослідження проблем правового регулювання міграційних процесів та формування зваженої державної міграційної політики буде зростати, що обумовлює необхідність подальших досліджень у цій сфері.

### **Використана література:**

1. Саидов А.Х. Общеизвестные права человека : Учебное пособие. – М. : МЗ ПРЕСС. – 2002. – 197 с.

2. Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. - 2008. - № 93. - Ст. 3103.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043)
4. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод : від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. - 1998. - № 13. - Ст. 270.
5. Міграційне право ЄС : Навчальний посібник. - К. : ІМБ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004. - 131 с.
6. Конституція України : від від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
7. Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" від 21 січня 1994 року, № 3857-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1994 р. - № 18. - Ст. 101.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Правил оформлення і видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" від 24 березня 2004 р., № 380 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 12. - Ст. 752.
9. Віденська конвенція про дипломатичні зносини : від 18.04.1961 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_048&c=1#Public](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_048&c=1#Public)
10. Конвенція (переглянута) про посвідчення особи моряків № 185 : від 19.06.2003 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=993\\_397](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=993_397)
11. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України" : від 25 серпня 2010 р., № 724 // Офіційний вісник України. - 2010. - № 65. - Ст. 2239.
12. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про посвідчення члена екіпажу" : від 21 листопада 2007 р., № 1346 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 89. - Ст. 3270.
13. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію : від 07.12.1944 р. // Офіційний вісник України. - 2004. - № 40. - Ст. 2667.
14. Закон України "Про прикордонний контроль" : від 5 листопада 2009 р., № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2010 р. - № 6. - Ст. 46.