

Сергій Царенко

кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, Хмельницький

Ольга Царенко

кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, Хмельницький

ПЕРЕТИН ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ ІЗ РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ ТА РЕСПУБЛІКОЮ БІЛОРУСЬ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання прикордонного контролю громадян України. Проаналізовано нормативні акти міжнародного характеру щодо режиму перетину кордону з Російською Федерацією та Республікою Білорусь. Встановлено, що часто мають місце факти підробки внутрішніх паспортів громадянина України. Виявлено, що у урядових угодах про безвізові поїздки громадян України не визначено перелік документів, за якими громадяни України виїжджають за межі України. Тому констатовано необхідність подальшого вивчення проблеми перетинання кордону України громадянами України на підставі ID-картки. Підкреслено недосконалість нормативно-правового врегулювання порядку видачі біологічних внутрішніх паспортів та їх використання при перетині кордону з Російською Федерацією та Республікою Білорусь.

Ключові слова: прикордонний контроль; перетин кордону; ID-картки; режим безвізових поїздок; міжнародний договір; Державна прикордонна служба України.

Постановка проблеми у загальних проблемах. Державна прикордонна служба України постійно вживає заходи щодо недопущення випадків незаконного перетинання особами державного кордону. Поряд з нарощуванням військової компоненти охорони державного кордону Державна прикордонна служба проводить заходи щодо посилення прикордонного контролю осіб, які перетинають державний кордон України, що є важливим чинником забезпечення національної безпеки в умовах збройної агресії Російської Федерації.

У 2017 році Україна отримала безвізовий режим у перетині кордонів Європейського Союзу українськими громадянами. Даний правовий режим перетину державного кордону громадянами України передбачає використання біометричних закордонних паспортів. Такі документи передбачають запровадження спеціальних зчитувальних машин та іншої спеціальної техніки

фіксації фактів перетину кордону громадянами України. Проте під час безвізових поїздок до Російської Федерації (РФ) та Республіки Білорусь (РБ) громадяни України не використовують біометричних закордонних паспортів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремого правового дослідження питань безвізових поїздок громадянами України поки що немає. Проте питання прикордонного контролю було предметом дослідження В. Л. Зьолки [1], А. Ф. Моти [2], А. Є. Лавринця [3] та інших. Технічні особливості біометричної ідентифікації, що мають значення для кримінології розглянуто у праці С. О. Філіпова [4]. Робота Х. П. Ярмачі присвячена аналізу доцільності, необхідних умов і можливих наслідків переходу на біометричні паспорти [5]. У публіцистичних виданнях також актуалізуються питання політики України щодо контролю над власними кордонами, до прикладу такими експертами як І. Сушко, П. Кравчуком, К. Кульчицькою [6]. Питання вдосконалення режиму перетину кордону громадянами України під час безвізових поїздок до РФ та РБ окремо не розглядалося у наукових публікаціях.

Мета статті. На підставі аналізу нормативних актів міжнародного характеру щодо режиму перетину кордону з Російською Федерацією та Республікою Білорусь запропонувати вивчення проблеми перетинання кордону України громадянами України на підставі паспорта громадянина України для виїзду за кордон, що містить біометричні дані.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основна увага приділяється питанню автоматизації перевірки паспортних документів, як умови забезпечення якості та оперативності прикордонного контролю, безпомилкової перевірки інформації про осіб щодо обмежень на перетинання державного кордону України згідно з дорученнями уповноважених державних органів, а також за базами даних Інтерполу.

На сьогодні в усіх пунктах пропуску та пунктах контролю через державний кордон встановлено та використовуються комплекси автоматичного зчитування інформації з паспортних документів для перетинання державного кордону.

Однак, комплекси автоматичного зчитування інформації з паспортних документів наразі не використовуються під час прикордонного контролю громадян України, які перетинають україно-російський державний кордон за внутрішніми паспортами громадян України, що виготовлені, та свідоцтвами про народження.

У зв'язку з цим до баз даних Державної прикордонної служби України у 2018 році було внесено вручну інформацію про 7,3 млн. випадків перетинання державного кордону громадянами України. Причому шляхом зчитування (сканування) з паспортних документів було внесено інформацію про 44,2 млн. таких випадків.

Процедура занесення інформації до баз даних способом ручного набору має недоліки. Інформація про громадян України вноситься до бази даних осіб кирилицею, а перевірка за базами даних Інтерполу здійснюється латиницею. Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 року № 55 «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» м'який знак та апостроф у латинській транслітерації не відтворюється [7]. Також мають місце випадки внесення контролерами інформації до баз даних з помилками, що зумовлено інтенсивністю пасажиропотоку (за зміну один контролер оформляє приблизно 600-800 осіб, тобто за 1,5 хв. одну особу).

Поряд з цим істотною проблемою прикордонного контролю осіб за внутрішнім паспортом громадянина України, що виготовлений у формі книжечки, є можливість його підробки шляхом заміни фотокартки з метою перетинання державного кордону іншою особою. Так, за період з 1 січня по 30 червня 2018 року органами охорони державного кордону було виявлено 251 підроблений внутрішній паспорт громадянина України.

При цьому відсутність фотокартки на бланку свідоцтва про народження не дає змоги провести перевірку документа з метою встановлення приналежності відповідній особі, як основного елементу прикордонного

контролю. Тому цей документ також може використовуватися з метою незаконного перевезення дітей через державний кордон.

Підсилення національної безпеки у прикордонній сфері зумовлює необхідність біометричної ідентифікації осіб. Оскільки певний відсоток осіб, що перетинають кордон, відносяться до категорії тих, що є латентними особами. Фактично порядок фіксації особи на кордоні забезпечує фільтрацію осіб з підробленими паперовими документами. ID-картку завдяки вбудованому електронному чіпу неможливо підробити. Як зазначала Т. Ф. Безсонна «необхідність впровадження сучасних біометричних паспортів виникла в результаті збільшення числа підроблених документів, а також у зв'язку з необхідністю більш точної ідентифікації власника документа» [8].

Загроза цих порушень істотно зросла в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України, адже паспортні документи громадян України після заміни фотокартки можуть бути використані для перетинання державного кордону особами, які вчинили або мають намір здійснити протиправні дії, що загрожують державній безпеці та правопорядку. Тому зараз зросла потреба щодо застосування невідкладних заходів з удосконалення процедури прикордонного контролю громадян України під час виїзду до РФ.

Варто звернути увагу на ряд чинників, які посилюють основні перешкоди для здійснення прикордонного контролю громадян України, які виїжджають до РФ, виключно за документами, які призначені для виїзду з України і в'їзду в Україну:

1) у свідомості громадян України протягом десятиріч сформувалося переконання у тому, що вони мають право виїжджати з України до РФ за внутрішнім паспортом громадянина України та свідоцтвом про народження;

2) громадяни України, які відвідують РФ, здебільшого не забезпечені паспортами громадянина України для виїзду за кордон. Це пов'язано з небажанням отримувати такі документи через їх значну вартість або через релігійні, політичні та інші суб'єктивні переконаннями.

3) встановлені Укрзалізницею, органами Міністерства інфраструктури України інформаційні стенди, що розміщені на залізничних, автомобільних вокзалах та в аеропортах, повідомляють пасажирів про можливість в'їзду до РФ за внутрішнім паспортом громадянина України та свідоцтвом про народження, водночас не містять інформації про те, які документи повинні подавати громадяни України на прикордонний контроль (що визначені у Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [9]);

4) можливі з боку окремих громадян України, політичних та громадських організацій проросійської спрямованості акти невдоволення рішеннями Державної прикордонної служби України щодо відмови у перетині державного кордону України при виїзді до РФ на підставі внутрішнього паспорту громадянина України та свідоцтва про народження.

Правовий режим використання біометричних паспортів суттєво посилив контроль за особами, які перетинають кордон. Проте проведення політики введення біометричних документів неоднозначно сприймаються громадським суспільством, – розглядають як обмеження прав та свобод людини і громадянина, приниження людської гідності і т. д. водночас слід підкреслити, що запровадження біометричного контролю громадян України під час виїзду з держави дозволить останнім відчувати себе безпеково захищеними.

Проведений аналіз національного законодавства та міжнародного права щодо виїзду громадян України до РФ дає підстави стверджувати, що національне законодавство та міжнародне право не встановлюють прямих обмежень для переходу до здійснення прикордонного контролю громадян України виключно за документами, які дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну.

Так, частиною першою статті 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» визначено, що документами, які дають право громадянину України на виїзд з України і в'їзд в Україну, є:

- 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) [9].

При цьому відповідно до вимог частини 2 статті 2 цього Закону в передбачених міжнародними договорами України випадках замість документів, зазначених у частині 1 цієї статті, для виїзду з України і в'їзду в Україну можуть використовуватися інші документи.

Між Урядом України та Урядом РФ укладено Угоду про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації (далі – Угода) від 16.01.1997 [10]. Відповідно до предмету правового регулювання Угода визначає питання в'їзду, виїзду та пересування громадян однієї договірної Сторони територією держави іншої Сторони. Згідно із ст. 1 Угоди громадяни держави однієї Сторони можуть в'їжджати, виїжджати та пересуватися територією держави іншої Сторони без віз з дотриманням правил перебування, що діють у цій державі, за документами, що посвідчують особу і підтверджують громадянство, зазначених у додатках 1 та 2 до цієї Угоди. До прикладу, у додатку 1 визначено Перелік документів громадян Російської Федерації для в'їзду-виїзду, перебування і пересування територією Російської Федерації. Відповідно в Додатку 2 визначено Перелік документів громадян України для в'їзду-виїзду, перебування і пересування територією Російської Федерації.

Важливою нормою даної угоди є те, що Кожна зі Сторін Угоди може повністю або частково призупинити дію окремих положень цієї Угоди, якщо це необхідно для забезпечення безпеки держави, збереження громадянського порядку або охорони здоров'я населення, що передбачено ст. 6 Угоди.

У зв'язку із окупацією РФ частини території України Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 30.01.2015 № 23 «Про зупинення дії окремих положень Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації» [11]. У постанові

було визначено: «Відповідно до статті 6 Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації, вчиненої 16 січня 1997 р. у м. Москві, зупинити з 1 березня 2015 року дію пунктів 1 та 5 переліку документів громадян РФ для в'їзду-виїзду, перебування і пересування територією України та припинено пропуск на територію України громадян РФ на підставі паспорта громадянина РФ або свідоцтва про народження (для дітей віком до 14 років) із зазначенням належності до громадянства РФ».

Необхідно звернути увагу на те, що Урядом РФ не було прийнято «дзеркальних» рішень на ініціативу Української Сторони та не зупинено дію аналогічних за змістом пунктів Додатка 1. Це дає підстави вважати, що РФ зацікавлена зберегти практику в'їзду, виїзду та перебування громадян України на її території за паспортом громадянина України, що містить запис російською мовою, та свідоцтвом про народження.

Така позиція Російської Сторони є її правом, яке визначено умовами Угоди. Однак ця обставина не має зобов'язувати Українську Сторону здійснювати прикордонний контроль громадян України, які перетинають українсько-російський державний кордон, за документами, на підставі яких вони в'їжджають, виїжджають та перебувають в РФ.

Це зумовлено тим, що Угода регламентує лише питання в'їзду-виїзду, перебування і пересування громадян однієї Договірної Сторони територією іншої Договірної Сторони і не визначає документів, за якими громадяни Договірних Сторін виїжджають за межі своєї країни.

Отже, за умовами Угоди кожна з Договірних Сторін не обмежується в праві застосовувати під час прикордонного контролю своїх громадян норми національного законодавства, що регламентують порядок їх виїзду за межі країни. Тому згідно з Угодою Українська Сторона не зобов'язана здійснювати прикордонний контроль своїх громадян за внутрішнім паспортом громадянина України та свідоцтвом про народження.

Про те, що внутрішні документи, не призначені для перетинання державного кордону, можуть подаватися громадянами на прикордонний контроль під час виїзду за межі своєї країни має зазначатися в угоді про безвізові поїздки.

Наразі лише одна з укладених Україною угод про безвізові поїздки передбачає використання внутрішнього паспорта громадянина України для виїзду з України. Зокрема в Додатку до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про безвізові поїздки громадян від 12.06.2009 зазначено, що паспорт громадянина України використовується тільки для перетинання державного кордону між Україною та Республікою Білорусь і знаходження на території Республіки Білорусь [12].

При цьому жодна міжнародна угода про безвізові поїздки не містить положень про те, що свідоцтво про народження може використовуватися для виїзду з України, оскільки цей документ не підтверджує громадянство України та не посвідчує особу згідно із Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [13].

Тому питання виїзду громадян України з території своєї держави до РФ не регламентуються Угодою, а визначаються тільки нормами національного законодавства України. Це передбачає, що у разі виїзду з України до РФ громадяни України повинні подавати на прикордонний контроль уповноваженим службовим особам Держприкордонслужби документи, що дають право громадянину України на виїзд з України, перелік яких визначено в частині першій ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», а не документи, що відповідно до Угоди призначені для в'їзду до РФ.

Порядок видачі біологічних внутрішніх паспортів громадян України (ID-карток) не передбачає одночасне його використання при перетині кордону з РБ чи РФ. Використання ID-карток законодавством не виключене, проте чіткого припису про їх застосування для прикордонного контролю безвізових поїздок

немає. Недосконалість нормативно-правового врегулювання їх використання при перетині кордону з РФ та РБ зумовлює необхідність подальшого вивчення проблеми перетинання кордону України громадянами України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Так, можна засвідчити, що занесення інформації до баз даних Державної прикордонної служби України в ручному режимі не виключає помилки. Проблема вирішиться при виключенні людського чиннику. Внутрішній паспорт громадянина України у вигляді книжечки є доволі застарілим з точки зору його можливої підробки, тому не запобігає рівню транскордонної злочинності. Напрямок подальших наукових розвідок є питання нормативно-правового регулювання режиму перетину кордону громадянами України на підставі біометричних документів.

Список використаних джерел

1. Зьолка В. Л. Удосконалення нормативного визначення «прикордонного контролю» – засіб підвищення ефективності його здійснення. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: юридичні науки. 2017. Випуск 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/11/visnik_1_2017_ur.pdf
2. Мота А. Ф. Прикордонний контроль та його значення в протидії нелегальній міграції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2017. Випуск 4. № 861 (13). URL: <http://science.lpnu.ua/law/all-volumes-and-issues/volume-1-number-861-13-2017/border-control-and-its-meaning-counteraction>
3. Лавриниць А. Є. Міжнародно-правове регулювання прикордонного контролю. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 2 (2). С. 181–186.
4. Філіппов С. О. Біометричні технології: значення для протидії транскордонній злочинності. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: юридичні науки. 2018. Випуск 2. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/11/visnik_2_2018_ur.pdf
5. Ярмак Х. П. Біометричні паспорти: захист чи обмеження прав і свобод громадян? *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 114–118. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/2-2016>
6. Сушко І., Кравчук П., Кульчицька К. Людський вимір: як працює західний кордон України. *Дзеркало тижня*. 2 грудня 2018 року. Випуск № 46. URL: https://dt.ua/international/lyudskiy-vimir-yak-pracyuye-zahidniy-kordon-ukrayini-295803_.html (Дата звернення: 2.12.2018).
7. Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 року № 55. Урядовий кур'єр. 10.02.2010. № 25.
8. Безсонна Т. Ф. Паспорт громадянина України, що містить безконтактний електронний носій із біометричними даними як елемент паспортної системи. Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу. Матеріали науково-практичної конференції м. Харків, 8 листопада 2017. С. 48–49. URL: <http://univd.edu.ua/uk/dir/1883>

9. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (Дата звернення: 20.12.2018).

10. Угода про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16.01.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_083 (Дата звернення: 20.12.2018).

11. Про зупинення дії окремих положень Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2015 № 23. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23-2015-%D0%BF> (Дата звернення: 20.12.2018).

12. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про безвізові поїздки громадян від 12.06.2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_160#o44 (Дата звернення: 20.12.2018).

13. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 № 5492-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> (Дата звернення: 20.12.2018).

Царенко С. И., Царенко О. М. Пересечение государственной границы Украины с Российской Федерацией и Республикой Беларусь гражданами Украины

В статье рассматриваются вопросы пограничного контроля граждан Украины. Проанализированы нормативные акты международного характера в отношении режима пересечения границы с Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Установлено, что часто имеют место факты подделки внутренних паспортов гражданина Украины. Выявлено, что в правительственных соглашениях о безвизовых поездках граждан Украины не определен перечень документов, по которым граждане Украины выезжают за пределы Украины. Поэтому констатировано необходимость дальнейшего изучения проблемы пересечения границы Украины гражданами Украины на основании ID-карты. Подчеркнуто несовершенство нормативно-правового регулирования порядка выдачи биологических внутренних паспортов и их использование при пересечении границы с Российской Федерацией и Республикой Беларусь.

Ключевые слова: пограничный контроль; пересечение границы; ID-карты; режим безвизовых поездок, международный договор; Государственная пограничная служба Украины.

Tsarenko S., Tsarenko O. Crossing the State Border of Ukraine with the Russian Federation and the Republic of Belarus by Citizens of Ukraine

The article deals with issues of border control of Ukrainian citizens. The normative acts of the international character concerning the regime of crossing the border with the Russian Federation and the Republic of Belarus were analyzed. It is established that there are often cases of fakes of internal passports of a citizen of Ukraine. It was revealed that the government agreements on visa-free travel of citizens of Ukraine do not specify the enumeration of documents by which Ukrainian citizens travel outside Ukraine. Therefore, it is necessary to further study the problem of crossing the border of Ukraine by citizens of Ukraine on the basis of the ID-card. The imperfection of the legal regulation of the procedure for issuing biological internal passports and their use when crossing the border with the Russian Federation and the Republic of Belarus was emphasized.

Key words: border control; border crossing; ID cards; visa-free travel mode; international agreement; State Border Guard Service of Ukraine.