

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ УКРАИНЫ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ ГРАЖДАНАМИ СТРАНЫ

В статье на основе изучения и анализа действующего законодательства выявлены недостатки правового регулирования, способствующие возникновению определенных проблем во время осуществления пограничного контроля при пересечении государственной границы Украины несовершеннолетними гражданами страны. Определены приемлемые пути совершенствования законодательства, необходимого для повышения эффективности пограничного контроля и уровня обеспечения безопасности лиц (в том числе и несовершеннолетних), общества и государства. Разработаны соответствующие предложения по усовершенствованию законодательства Украины.

*Ключевые слова:* государственная граница, несовершеннолетние граждане, пересечение границы, недостатки правового регулирования, пограничный контроль, право на выезд, совершенствование законодательства.

В современных условиях развития межгосударственных отношений различные экономические, социально-культурные и политические факторы способствуют увеличению потока физических лиц, товаров и транспортных средств через Государственную границу Украины. Ежедневно Государственную границу Украины пересекает множество физических лиц (как совершеннолетних, так и не достигших восемнадцатилетнего возраста). Учитывая важность осуществления эффективного пограничного контроля, проблемы правового регулирования пересечения государственной границы Украины несовершеннолетними гражданами Украины являются весьма *актуальными*.

Проблемы правового регулирования пересечения государственной границы Украины несовершеннолетними гражданами страны *требуют своего решения на законодательном уровне*. От степени урегулированности порядка осуществления пограничного контроля во многом зависит уровень обеспечения безопасности лиц, общества и государства. По объективным причинам при осуществлении пограничного контроля у сотрудников и военнослужащих Государственной пограничной службы Украины возникают определённые сложности.

Проблемы правового регулирования пересечения государственной границы и повышения эффективности пограничного контроля рассматривали в своих работах отечественные и зарубежные учёные: О.В. Боровик [1], Ю.А. Демья-

нюк [2], В.А. Назаренко [3], М.П. Поляков [4], А.А. Чувилев [5] и др.

О.В. Боровик отмечает, что с каждым годом количество граждан, пересекающих границу, неуклонно растёт [1, с. 4]. Ю.А. Демьянюк характеризует пограничную безопасность, как составляющую национальной безопасности, характеризующую состояние защищённости территориальной целостности и суверенитета государства, всех сфер общественной жизни и человеческой деятельности, прав и свобод граждан в пограничном пространстве, при которой достигается своевременное выявление, предупреждение, нейтрализация реальных (потенциальных) внутренних и внешних угроз (реальных опасностей) и обеспечивается устойчивое развитие приграничных территорий, транспарентность государственной границы для осуществления трансграничной деятельности и путешествия лиц [2, с. 27]. В.А. Назаренко подчёркивает, что все лица, пересекающие границу, проходят минимальную проверку. Целью минимальной проверки является установление личности на основании обработки предъявленных документов. Она заключается в быстром и непосредственном выяснении подлинности имеющейся информации с использованием технических средств и обращением к соответствующим базам данных, информационным источникам, содержащим данные о похищенных, незаконно присвоенных, утерянных документов или документов, утративших законную силу, выяснении, является ли документ законным основа-

нием для пересечения его владельцем границы, а также определении признаков возможной фальсификации или подделки [3, с. 61]. Российский учёный *М.П. Поляков* в числе направлений пограничной деятельности перечисляет: защиту и охрану государственной границы в целях недопущения её противоправного прохождения; обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу; защиту и охрану экономических и иных законных интересов государства в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа государства [4, с. 149]. *А.А. Чувилев* отмечает, что органы пограничной службы обязаны всеми мерами не допустить противоправное изменение прохождения государственной границы, осуществлять контроль за соблюдением правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах прохода государственной границы [5, с. 86].

*Целью настоящей статьи является определение приемлемых путей совершенствования законодательства, необходимого для повышения эффективности пограничного контроля и уровня обеспечения безопасности лиц (в том числе и несовершеннолетних), общества и государства.*

В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О государственной границе Украины» от 04.11.1991 г. № 1777-ХІІ [6] государственной границей Украины является линия и вертикальная поверхность, проходящая по этой линии, определяющая пределы территории Украины – суши, вод, недр, воздушного пространства.

Согласно части 1 ст. 2 Закона Украины «О пограничном контроле» от 05.11.2009 г. № 1710-VI [7] пограничный контроль представляет собой государственный контроль, осуществляемый Государственной пограничной службой Украины, который включает комплекс действий и систему мер, направленных на установление законных оснований для пересечения государственной границы лицами, транспортными средствами и перемещения через нее грузов.

В соответствии с частью 2 ст. 2 Закона Украины «О пограничном контроле» от 05.11.2009 г. № 1710-VI [7] пограничный контроль осуществляется с целью противодействия незаконному перемещению лиц через государственную границу, незаконной миграции, торговле людьми, а также незаконному перемещению оружия, нар-

котических средств, психотропных веществ и прекурсоров, боеприпасов, взрывчатых веществ, материалов и предметов, запрещенных для перемещения через государственную границу.

В ст. 2 Закона Украины «О Государственной пограничной службе Украины» от 03.04.2003 г. № 661-IV [8] перечислены основные функции Государственной пограничной службы Украины, среди которых, в частности, указаны:

охрана государственной границы на суше, море, реках, озерах и других водоемах с целью недопущения незаконного изменения прохождения её линии, обеспечение соблюдения режима государственной границы и пограничного режима;

осуществление в установленном порядке пограничного контроля и пропуска через государственную границу Украины лиц, транспортных средств, грузов, а также выявление и пресечение случаев незаконного их перемещения;

участие в борьбе с организованной преступностью и противодействие незаконной миграции на государственной границе Украины и в пределах контролируемых пограничных районов.

Статьей 2 Закона Украины «О порядке выезда и въезда в Украину граждан Украины» от 21.01.1994 г. № 3857-ХІІ [9] предусмотрено, что документами, которые дают право на выезд из Украины и въезд в Украину и удостоверяют личность гражданина Украины во время пребывания за ее пределами, являются: паспорт гражданина Украины для выезда за границу; проездной документ ребенка; дипломатический паспорт; служебный паспорт; удостоверение личности моряка.

В соответствии со ст. 3 Закона Украины «О порядке выезда и въезда в Украину граждан Украины» от 21.01.1994 г. № 3857-ХІІ [9] пересечение гражданами Украины государственной границы Украины осуществляется в пунктах пропуска через государственную границу Украины после предъявления одного из документов, указанных в ст. 2 этого Закона.

Общие основы организации и осуществления проверки документов граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства, пересекающих государственную границу Украины, определены Инструкцией по организации и осуществлению проверки документов граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства, пересекающих государственную границу, утвержденной Приказом Администрации Государственной пограничной службы Украины от 05.06.2012 г. № 407 [10].

Согласно пункту 2 Правил пересечения го-

сударственной границы гражданами Украины, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Украины от 27.01.1995 г. № 57 [11], пересечение гражданами Украины государственной границы осуществляется в пунктах пропуска через государственную границу и пунктах контроля, если иное не предусмотрено законом, по одному из таких документов, дающих право на выезд из Украины и въезд в Украину: 1) паспорт гражданина Украины для выезда за границу; 2) дипломатический паспорт; 3) служебный паспорт; 4) проездной документ ребенка; 5) удостоверение личности моряка; 6) удостоверение члена экипажа.

В случаях, определенных законодательством, для пересечения государственной границы гражданине, кроме паспортных документов, должны иметь также подтверждающие документы [11].

Частью 1 ст. 4 Закона Украины «О порядке выезда и въезда в Украину граждан Украины» от 21.01.1994 г. № 3857-ХІІ [9] предусмотрено, что в исключительных случаях (при наличии требований государства, в которое осуществляется выезд, или требований международной организации, для участия в мероприятиях которой осуществляется выезд, а также в случае выезда на постоянное жительство за границу усыновленного иностранцами ребенка-гражданина Украины) паспорт может быть оформлен до достижения гражданином 18-летнего возраста. Оформление паспорта гражданам Украины, которые не достигли 16-летнего возраста, производится на основании нотариально удостоверенного ходатайства родителей или их законных представителей в случае необходимости в самостоятельном выезде таких лиц за границу. Паспорт гражданина Украины для выезда за границу оформляется на период до десяти лет с возможностью продления на такой же срок. Продление срока действия паспорта производится в порядке, установленном для оформления его выдачи [9].

В соответствии с частью 1 ст. 4 Закона Украины «О порядке выезда и въезда в Украину граждан Украины» от 21.01.1994 г. № 3857-ХІІ [9] оформление проездного документа ребенка производится на основании нотариально удостоверенного ходатайства родителей или законных представителей родителей или детей в случае необходимости самостоятельного выезда несовершеннолетнего за границу. Проездной документ ребенка выдается центральным органом исполнительной власти, реализующем государственную политику в сфере гражданства. Проездной доку-

мент на ребенка оформляется сроком на три года или до достижения им 18-летнего возраста [9].

Таким образом, несовершеннолетние граждане Украины могут пересекать границу Украины (въезжать в Украину и выезжать за её пределы) по проездному документу ребенка или паспорту гражданина Украины для выезда за границу. При наличии указанных документов (или одного из них) у несовершеннолетнего гражданина Украины, желающего пересечь государственную границу в сопровождении совершеннолетних лиц (родителей, одного из родителей, уполномоченных совершеннолетних лиц), у сотрудников и военнослужащих Государственной пограничной службы Украины отсутствуют правовые основания требовать предъявления несовершеннолетним лицом или лицами, его сопровождающими, каких-либо других документов (если иное не предусмотрено законодательством Украины).

Однако при осуществлении пограничного контроля может возникнуть ситуация, при которой по объективным причинам невозможно достоверно установить личность ребенка, пересекающего государственную границу Украины. Проблема идентификации может возникнуть при отсутствии в предъявляемых документах фотографии ребенка. Это характерно, в частности, для документов детей в возрасте до пяти лет. Кроме того, малолетние лица (в силу своего возраста, физических или психологических особенностей) часто не способны подтвердить или опровергнуть информацию, которую предоставляют лица, их сопровождающие.

Такая ситуация способствует возможности вывоза детей (особенно младенцев) по не принадлежащим им документам, а также – пересечению государственной границы Украины детьми в сопровождении лиц, не являющихся их родителями или уполномоченными совершеннолетними лицами.

Также при осуществлении пограничного контроля могут возникать сложности, связанные с документальным подтверждением обстоятельств, имеющих важное юридическое значение. Например, при выезде из Украины гражданина Украины, не достигшего 16-летнего возраста, в сопровождении совершеннолетних лиц, утверждающих, что они являются его родителями. В данном случае для пересечения ребенком государственной границы Украины может быть предъявлен проездной документ ребенка. Сопровождающие же лица могут предъявить паспорта граждан Украины для выезда за границу. При этом информа-

ция, содержащаяся в проездном документе ребенка и паспортах граждан Украины для выезда за границу, принадлежащих сопровождающим лицам, не позволяет абсолютно точно установить факт того, что сопровождающие ребёнка лица являются его родителями.

Предупредить возникновение подобных проблем невозможно без внесения соответствующих изменений в законодательство Украины. Утверждение нового образца проездного документа ребенка, предусматривающего обязательное наличие фотографий его родителей, позволили бы существенно облегчить процесс идентификации лиц, пересекающих государственную границу Украины, а также значительно повысить эффективность осуществления пограничного контроля и уровень обеспечения безопасности лиц, общества и государства.

Порядок пересечения украинско-российской государственной границы жителями приграничных регионов Украины и Российской Федерации урегулирован нормами Соглашения между Кабинетом Министров Украины и Правительством Российской Федерации, ратифицированного Законом Украины от 22.02.2012 г. № 4423-VI [12]. Согласно ст. 5 указанного Соглашения жители приграничных регионов пересекают границу на условиях настоящего Соглашения на основании документов, действительных для пересечения границы жителями приграничных регионов, указанных в Приложении 3 к настоящему Соглашению и подтверждающих постоянное проживание в приграничных регионах. Жители приграничных регионов Украины – дети в возрасте до 16 лет – пересекают границу в сопровождении родителей (усыновителей), опекунов, попечителей или лиц, уполномоченных на это родителями (усыновителями), опекунами, попечителями [12].

В Приложении 3 к указанному Соглашению указан следующий перечень документов, действительных для пересечения границы гражданами Украины, постоянно проживающими в приграничных регионах: 1) паспорт гражданина Украины (при наличии отметки о регистрации постоянного проживания в приграничном регионе); 2) свидетельство о рождении (для детей до 16 лет) и выписка из домовой книги (справка), подтверждающая постоянное проживание ребенка в приграничном регионе; 3) паспорт гражданина Украины для выезда за границу (при наличии отметки о регистрации постоянного проживания в приграничном регионе); 4) проездной документ ребенка (при наличии отметки о постоянном про-

живании в приграничном регионе); 5) справка об утере документов, предусмотренная ст. 6 настоящего Соглашения [12].

Таким образом, несовершеннолетние граждане Украины, проживающие в приграничных регионах Украины, могут пересекать украинско-российскую государственную границу не только по проездному документу ребенка или паспорту гражданина Украины для выезда за границу, но и по свидетельству о рождении (для детей до 16 лет) или паспорту гражданина Украины.

Правила оформления и выдачи паспорта гражданина Украины для выезда за границу и проездного документа ребенка, их временного задержания и изъятия утверждены Постановлением Кабинета Министров Украины от 31 марта 1995 г. №231 [13]. Пунктом 17 указанных Правил предусмотрено, что сведения о детях, которые едут за границу вместе с родителями (законными представителями), вписываются в паспорта родителей или одного из родителей (законных представителей) на основании заявления гражданина, в чей паспорт вписываются дети [13]. Согласно пункту 19 указанных Правил на детей в возрасте от 5 до 18 лет, которые выезжают вместе с законными представителями и сведения о которых вписываются в их паспорта, представляются фотографии, которые вклеиваются в эти паспорта и скрепляются печатью. Для оформления паспорта/проездного документа фотографии подаются независимо от возраста ребенка [13]. Пунктом 4 Приложения 2 к указанным Правилам предусмотрено заполнение следующих элементов данных в проездном документе ребенка и паспорте гражданина Украины для выезда за границу:

в проездном документе ребенка: название документа; тип документа; код государства; номер документа; фамилия; имя; гражданство; дата рождения; пол; место рождения; дата выдачи документа; орган, выдавший документ; дата окончания срока действия документа; элемент идентификации (вклеенная фотография предъявителя или фотоотпечаток, выполненный принтерной печатью);

в паспорте гражданина Украины для выезда за границу: название документа; тип документа; код государства; номер документа; фамилия; имя; гражданство; дата рождения; персональный номер; пол; место рождения; дата выдачи документа; орган, выдавший документ; дата окончания срока действия документа; подпись предъявителя; элемент идентификации (два оцифрованных

изображения лица предъявителя паспорта, выполненные способом лазерного гравирования и лазерной перфорации) [13].

Таким образом, ни проездной документ ребенка, ни паспорт гражданина Украины для выезда за границу, по которым могут пересекать государственную границу Украины несовершеннолетние граждане Украины, не содержат таких важных элементов данных, как: отчество лица (указываются лишь фамилия и имя); фамилии, имена и отчества родителей (законных представителей) лица; даты рождения родителей (законных представителей) лица; элементы идентификации родителей (законных представителей) лица; персональные номера родителей (законных представителей) лица.

Отсутствие таких данных способствует возникновению сложностей, связанных с установлением факта того, что сопровождающие ребёнка лица действительно являются его родителями (законными представителями). Такие сложности могут возникать, например, в случаях, когда фамилия одного из родителей (законных представителей), сопровождающих ребёнка при выезде из Украины, отличается от фамилии ребёнка; сведения о ребёнке, который едет за границу вместе с родителями (законными представителями), не вписаны в паспорта родителей или одного из родителей (законных представителей), а также в других случаях.

Кроме того, возможны попытки пересечения государственной границы Украины несовершеннолетними гражданами Украины, не достигшими 16-летнего возраста, в сопровождении совершеннолетних лиц, не являющихся их родителями, законными представителями или уполномоченными лицами, но имеющими такие же фамилии и имена, что и родители ребёнка, законные представители или уполномоченные лица.

Важность решения подобных проблем сложно переоценить. К числу целей пограничного контроля относится, в частности, противодействие незаконному перемещению лиц через государственную границу, незаконной миграции, торговле людьми. Без должного правового регулирования невозможно эффективное обеспечение безопасности лиц (в т.ч. и несовершеннолетних граждан Украины), общества и государства.

*Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод* о необходимости совершенствования законодательства для повышения эффективности пограничного контроля и уровня обеспечения безопасности лиц, общества и государства.

Можно считать целесообразным дополнение закрепленного в законодательстве Украины перечня документов, дающих право гражданам Украины на выезд из Украины и въезд в Украину, обязанностью предъявления при прохождении пограничного контроля ребёнком-гражданином Украины не только одного из документов, дающих право на выезд из Украины и въезд в Украину, но и его свидетельства о рождении.

Это будет способствовать повышению эффективности осуществления пограничного контроля и уровня обеспечения безопасности лиц (в т.ч. и несовершеннолетних граждан Украины), общества и государства.

Кроме того, учитывая возможность возникновения сложностей, связанных с документальным подтверждением обстоятельств, имеющих важное юридическое значение (например, с установлением факта того, что сопровождающие ребёнка лица действительно являются его родителями), можно считать целесообразным утверждение нового образца проездного документа ребёнка, предусматривающего не только указание названия документа; типа документа; кода государства; номера документа; фамилии; имени; гражданства; даты рождения; пола; места рождения; даты выдачи документа; органа, выдавшего документ; даты окончания срока действия документа; элементы идентификации лица; но и обязательное наличие таких элементов данных, как:

отчество несовершеннолетнего лица (ребёнка);

фамилии, имена и отчества родителей (законных представителей) несовершеннолетнего лица; даты рождения родителей (законных представителей) несовершеннолетнего лица;

элементы идентификации родителей (законных представителей) несовершеннолетнего лица (их фотографии);

персональные номера родителей (законных представителей) несовершеннолетнего лица.

Это существенно облегчит процесс идентификации лиц, пересекающих государственную границу Украины, а также позволит значительно повысить эффективность осуществления пограничного контроля и уровень обеспечения безопасности лиц (в т.ч. и несовершеннолетних граждан Украины), общества и государства.

Внесение таких изменений в законодательство Украины будет способствовать достижению цели пограничного контроля и позволит более эффективно реализовывать функции Государственной пограничной службы Украины.

Такие факторы, как важность осуществления эффективного пограничного контроля, актуальность вопросов правового регулирования пересечения государственной границы Украины несовершеннолетними гражданами Украины, определяют *перспективность дальнейших исследований* в данном направлении.

### Список использованных источников

1. Боровик О.В. Проблеми питання функціонування пунктів пропуску через державний кордон України і обґрунтування напряму вирішення окремих з них / О.В. Боровик, О.М. Дмитренко // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2011. – № 55. – С. 4–6.
2. Демьянюк Ю.А. Прикордонна безпека як поняття / Ю.А. Демьянюк // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2012. – № 58. – С. 24–27.
3. Назаренко В.О. Концептуальні засади розвитку системи прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення України / В.О. Назаренко, О.М.Ставицький // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2012. – № 58. – С. 59–63.
4. Поляков М.П. Правоохранительные органы Российской Федерации: пособие для сдачи экзамена / М.П. Поляков, А.В. Федулов. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – 187 с.
5. Чувилов А.А. Правоохранительные органы: учебное пособие / А.А. Чувилов. – М.: Юриспруденция, 2000. – 176 с.
6. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991р. № 1777-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
7. Про прикордонний контроль: Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.
8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
9. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
10. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 05.06.2012р. № 407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1083-12>.
11. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п>.
12. Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів України та Російської Федерації: Закон України від 22.02.2012 р. № 4423-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 42. – Ст. 524.
13. Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995р. № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/231-95-п>.

*Статья поступила в редакцию 06.02.2014 г.*