

**К.Г. ТУЛБА**

*Катерина Григорівна Тулба, здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ ВЗАЄМНИХ ПОЇЗДОК ГРОМАДЯН**

Розвиток міжнародних відносин, особливо у сфері міжнародних поїздок громадян, в сучасних умовах посилення міжнародного співробітництва набуває значного поживлення, що, безумовно, зумовлює наявність чітко налагодженого механізму здійснення міжнародних взаємних поїздок громадян. Актуальним постає питання щодо належного рівня правової регламентації міжнародних відносин у сфері взаємних поїздок громадян. Досягнення належного рівня правового забезпечення взаємних поїздок громадян є непростю задачею, адже вказані поїздки громадян є різноманітними та багатоаспектними, зумовлені широким спектром потреб та інтересів. Все це потребує відповідного правового забезпечення створення і функціонування різноманітних правових режимів міжнародних поїздок громадян, що дозволять максимально реалізувати право людини на свободу пересування.

Суспільні відносини, які існують в сфері взаємних поїздок громадян, регулюються правовими нормами, що закріплені актами міжнародного та національного права. Основна роль відводиться тим нормам, що закріплені у міжнародних договорах. Саме на рівні міжнародного договірної регулювання визначаються умови та порядок застосування правових режимів міжнародних поїздок громадян, які забезпечують належний рівень реалізації права людини на свободу пересування.

Стан правового та організаційного забезпечення правових режимів взаємних поїздок громадян відзначається широким колом недоліків як міжнародного, так і національного плану. Це, у свою чергу, породжує значне коло проблем у процесі здійснення відповідних поїздок громадян, що в цілому призводить до порушення права на свободу пересування, а також породжує інші негативні явища у відповідній сфері, зокрема нелегальну міграцію, торгівлю людьми, порушення правил перетину кордонів тощо.

Окремі аспекти правового регулювання та організаційного забезпечення функціонування правових режимів взаємних поїздок досліджувались П. Ебергардом, І. Жук, К. Кисельовою, П. Кравчуком, О. Крижанівською, О. Максименком, О. Малиновською, В. Савченко, О. Сєрьогіним, О. Ситницькою, Л. Стрільчук, Р. Яворським та іншими науковцями.

Варто зазначити, що погляди вчених на проблематику застосування правових режимів взаємних поїздок громадян представлено досить фрагментарно і стосуються вони певних аспектів здійснення таких поїздок, зокрема, здійснення туристичних поїздок, правового забезпечення міграційних рухів, поїздок з метою працевлаштування тощо. Крім того, враховуючи динаміку міжнародних відносин, змінюваність інтересів та потреб людей у сфері міжнародних взаємних поїздок громадян, стійку тенденцію до збільшення обсягу взаємних поїздок громадян через державні кордони України, слід звернути увагу об'єктивну необхідність постійного удосконалення правового забезпечення їх здійснення, підвищення рівня функціонування правових режимів міжнародних поїздок громадян. Вказана особливість належного забезпечення застосування правових режимів міжнародних поїздок громадян об'єктивно потребує постійного моніторингу проблем такого застосування правових режимів та вироблення відповідних науково обґрунтованих шляхів їх усунення та вдосконалення функціонування. Тому цілком обґрунтованим є проведення дослідної роботи щодо виявлення та аналізу наявних на сьогодні проблем застосування правових режимів взаємних поїздок громадян.

Специфіка існуючих міграційних рухів громадян України, що набули особливо масового характеру після встановлення безвізового режиму між Україною та країнами Європейського Союзу, посилює актуальність дослідження вказаної проблематики. Так, за офіційними даними Державної прикордонної служби України станом на 28 квітня 2018 р.: «Загалом з початку ведення безвізу до країн Європейського Союзу прослідувало 17,6 мільйона громадян. З них 4,2 мільйона осіб за біометричними паспортами, а 490 тисяч громадян України скористалися безвізом»<sup>1</sup>. За інформацією Державної міграційної служби України на початок липня 2017 р. видано 4 млн 50 тис. біометричних паспортів, до кінця року планується оформити 2,4 млн таких документів<sup>2</sup>.

Можна стверджувати, що мобільність громадян із запровадженням безвізового режиму з країнами ЄС лише зросла, що надало можливість безперешкодно мігрувати, не витрачаючи при цьому часу та значних зусиль на оформлення віз, а також інших пов'язаних з цим організаційних заходів. Однак така активізація знову ж таки визначила гостру потребу у належному правовому забезпеченні функціонування правових режимів міжнародних поїздок громадян. Це передбачає ефективне функціонування організаційно-інституційних засобів щодо здійснення міжнародних взаємних поїздок громадян. Як справедливо зазначає О.А. Малиновська, «...посилена увага має приділятися імплементації прийнятих рішень, подальшому роз-

виткові міграційної політики, її законодавчого та інституційного забезпечення. Оскільки законодавство ЄС постійно розвивається, цей процес має бути динамічним, відповідати як змінам, що відбуваються в Євро-союзі, так і нарощуванню здатності України запроваджувати європейські стандарти»<sup>3</sup>. Зазначена позиція вченої досить влучно вказує як на необхідність належного правового регулювання взаємних поїздок громадян, так і на його систематичне вдосконалення. Окрім того зазначається доцільність запровадження інституційних основ забезпечення реалізації як безвізового режиму, так і в цілому реалізації оформлення віз за спрощеною процедурою.

В юридичній науці неодноразово вченими акцентувалася увага на тому, що міжнародні поїздки громадян є різноманітними за видами. Лише залежно від мети вони можуть бути такими, що здійснюються з туристичною, трудовою та навчальною, а також лікувальною метою тощо. Тому кожен із зазначених напрямів потребує окремого правового регулювання, адже взаємні поїздки здійснюються різними категоріями осіб. Різна мета відвідин іноземної держави може зумовлювати різні правила перетину кордону. На підтвердження вказаного П.С. Кравчук та О.С. Ситницька стверджують, що «...в умовах сучасної світової економічної глобалізації, нагальною стає проблема адекватної правової регламентації багатьох відносин, що складаються в процесі міжнародної праці та у зв'язку з міжнародною трудовою міграцією, різними видами відряджень українських громадян за кордон, роботою у міжнародних організаціях, а також трудовою діяльністю моряків та інших спеціалістів, зокрема»<sup>4</sup>. Водночас вчені досить категорично заявляють про те, що чимало питань щодо регулювання трудових відносин громадян України за кордоном та іноземців в Україні й досі залишаються дискусійними або ж невіршеними взагалі, а тому нормативне регулювання трудових відносин містить значні прогалини<sup>5</sup>. Зазначений підхід досить влучно відображає необхідність формування та своєчасного подальшого оновлення правового регулювання міжнародних відносин, що складаються в процесі взаємних поїздок громадян.

Досить ґрунтовне дослідження правового регулювання туристичних відносин здійснено Р.І. Яворським у науковій статті «Гене́за правового регулювання туристичних відносин», у межах якої проаналізовано міжнародні угоди та нормативно-правову базу вітчизняного законодавства щодо закономірностей становлення, функціонування й розвитку туристичних відносин. Наукова позиція вченого засновується на тому, що недоліками правового забезпечення режиму туристичних поїздок громадян є відмінності туристичного законодавства різних держав, непослідовність візової політики держав, низький рівень універсалізації умов туристичної діяльності тощо<sup>6</sup>.

Так само на прикладі правового забезпечення туристичних міжнародних поїздок громадян О.Ю. Серьогін зазначає, що «...одним із основних стримуючих факторів розвитку міжнародних туристичних відносин, від появи туристичної галузі в світі й до її розквіту, була та залишається проблема відповідності наявного правового регулювання надання туристичних та пов'язаних з ними послуг фактично існуючим відносинам»<sup>7</sup>.

В свою чергу, І.З. Жук звертає увагу на те, що «...сучасна нормативно-правова база, яка регламентує діяльність суб'єктів господарювання на ринку туристичних послуг України, не є досконалою через суперечність між пріоритетними напрямками та цілями державної туристичної політики. Для неї характерна декларативність, не підкріплена належними механізмами стимулювання розвитку вітчизняного туристичного бізнесу загалом та іноземного туризму зокрема. Крім того, більшість правових норм, що закріплені у законах України, які регламентують туристичну діяльність, не виконуються належним чином, що гальмує вирішення багатьох актуальних для туристичної галузі проблем...»<sup>8</sup>. Із наведеної позиції випливає досить доречна теза про те, що належна реалізація взаємних поїздок громадян залежить не лише від наявності належного рівня правового регулювання, а й належного рівня механізму реалізації норм права у відповідній сфері, тобто організаційного забезпечення взаємних поїздок громадян.

Слід зазначити, що здійснення взаємних туристичних поїздок громадян здебільшого регламентується нормами національного законодавства, адже кожна держава визначає власні правила перетину кордонів, переміщення осіб по території держави тощо. Тому питання правового та організаційного аспекту міжнародних взаємних поїздок громадян, що здійснюються з туристичною метою, залишаються на рівні проблемних і потребують комплексних підходів до вирішення за аналогією з проблемами правового регулювання поїздок громадян з метою працевлаштування чи навчальною метою.

Особливим правовим режимом міжнародних взаємних поїздок громадян є поїздки з метою лікування або оздоровлення. Їх правове та організаційне забезпечення має принциповий характер, оскільки забезпечують не лише загальне бажання людини здійснювати міжнародні поїздки, а й необхідність їх здійснення, що визначається станом здоров'я громадян. За визначенням медичного та репродуктивного права медичний туризм – це практика надання медичних послуг за межами країни проживання пацієнта. Відмінною особливістю цього напрямку є можливість поєднати відпочинок за кордоном з отриманням висококваліфікованих послуг у кращих медичних закладах світу. З кожним роком медичний туризм набуває все більшої популярності, особливо серед жителів США, Канади та Західної Європи. У більшості населення медична страховка не покриває лікування хронічних захворювань, операції, повноцінне стоматологічне лікування та протезування. Тому багато іноземців вважають за краще проходити лікування за кордоном. Устаткування та кваліфікація фахівців медичних центрів за кордоном поки набагато вища, тому й позитивний результат лікування більш прогнозований, ніж на батьківщині. При організації закордонних «медичних поїздок» може виникнути безліч питань, зокрема юридичного характеру. Це оформлення договорів та легалізація документів, переказ грошових коштів, отримання дозволів на вивіз біоматеріалів тощо<sup>9</sup>.

У свою чергу, в сфері транскордонного співробітництва вченими звертається увага на таке: якщо правове забезпечення розвитку транскордонного співробітництва в основному сформоване, то організаційно-економічні механізми взаємодії суб'єктів економічних відносин по обидва боки кордону потребують значного удосконалення. На прикордонних територіях країн ЄС реалізуються багато інших спільних політик ЄС (торговельна, конкурентна, транспортна, аграрна та інші), що в сукупності створює умови їх прискореного соціально-економічного розвитку. Для реалізації цих політик розроблено відповідні організаційно-економічні механізми, які, на жаль, не використовуються в Україні (чи імітується їх використання), що зумовлює відставання соціально-економічного розвитку її прикордоння. Як зазначає Н.А. Мікула: «Основним бар'єром при цьому залишається інфраструктура державного кордону, правила його перетину людьми, товарами, послугами, капіталом»<sup>10</sup>. Дотримуючись цієї точки зору, слід звернути увагу, що дійсно реалізація спільних політик ЄС в тій чи іншій сфері паралельно викликає і значну активізацію взаємних поїздок громадян. Тому необхідно посилити реалізацію організаційно-економічних механізмів з боку України, що матиме лише позитивний вплив як на подальшу активізацію взаємних поїздок громадян, так і на процес їх здійснення.

Також складність перетину кордону Україна – ЄС зумовлюється низьким рівнем розвитку прикордонної інфраструктури (дороги, залізничні колії, контрольно-пропускні пункти тощо) як у кількісному, так і в якісному значенні. Ця проблема стосується не лише прикордонної інфраструктури, а й роботи прикордонних переходів, у тому числі тривалого часу очікування для пасажирів та митного огляду вантажів. Так, протягом 2013–2014 рр. на українсько-польській ділянці кордону відкрито два міжнародних пункти перепуску через кордон з механізмом спільного догляду на польській стороні, що значно прискорило час перетину кордону. Проте під'їзд до цих контрольно-пропускних пунктів з української сторони обмежується низьким технічним рівнем під'їзних шляхів і, особливо, критичним станом доріг у невеликих містах<sup>11</sup>.

Додатково до вказаного П. Ебергард зазначає про відсутність усталеного режиму щодо перетину міждержавного кордону, брак комунікацій та інфраструктури кордонного перетину<sup>12</sup>.

Розглядаючи проблематику українсько-польської співпраці, Л. Стрільчук звертає увагу на те, що «... всі заходи, спрямовані на розвиток інституційного середовища РП в умовах європейської інтеграції та посилення інституційно-правового забезпечення польської економіки, відбувалися на фоні максимального узгодження її суспільно-економічного розвитку з наріжними принципами функціонування ЄС. Тому жодних суперечок між державно-правовим, інституційно-правовим та інституційно-організаційним забезпеченням інтеграції польської економіки до Євросоюзу не виникло. До того ж, більшість польського суспільства й усі політичні сили були прихильниками євроінтеграції. В Україні ситуація суттєво відрізняється, оскільки наша держава перебуває в полоні раціоналістичної традиції, а тому більшість інституційних змін, які б мали сприяти євро інтеграції, носять переважно формальний характер і не ведуть до адекватного інституційно-правового забезпечення»<sup>13</sup>.

Отже, можемо підсумувати, що в межах організаційного забезпечення важливе функціональне призначення щодо належного здійснення взаємних поїздок громадян належить органам державної влади, які є обов'язковими складовими інституційного механізму.

Таким чином, здійснення міжнародних взаємних поїздок громадян в аспекті правового регулювання дійсно характеризується значним ступенем проблематичності, що має місце на міжнародному та національному рівнях і потребує подальшої належної роботи значного кола спеціалістів для його комплексного удосконалення. Це має важливе значення й для вирішення проблематики організаційного забезпечення здійснення міжнародних взаємних поїздок громадян, адже належної якості правова основа визначає та закріплює подальші аспекти здійснення відповідних поїздок громадян. Тому можемо вказати, що правове регулювання та організаційне забезпечення є основними засадами оптимальності й ефективності здійснення міжнародних взаємних поїздок громадян. Разом із тим досягнення цього можливо за умови синхронності функціонування цих аспектів у контексті здійснення взаємних поїздок громадян.

<sup>1</sup> Майже 490 тисяч українців скористалися перевагами безвізу / Державна прикордонна служба України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Mayzhe-500-tisyach-ukrainciv-skoristalisya-perevagami-bezvizu/>

<sup>2</sup> Українці вже отримали понад 4 млн біометричних паспортів // Na chasi: онлайн-видання : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nachasi.com/2017/07/06/biometrics/>

<sup>3</sup> Малиновська А.О. Зовнішня міграція громадян України в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів: виклики та шляхи реагування / А.О. Малиновська : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/bezviz-beaal.pdf>

<sup>4</sup> Ситницька О.С. Проблеми правового регулювання трудових відносин громадян України, які працюють за її межами / О.С. Ситницька, П.С. Кравчук // Університетські наукові записки. – 2010. – № 2 (34). – С. 93. – С. 93–98.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Яворський Р.І. Генеза правового регулювання туристичних відносин / Р.І. Яворський // Університетські наукові записки. – 2012. – № 4 (44). – С. 219. – С. 214–220.

<sup>7</sup> Серьогін О.Ю. Правове регулювання міжнародних туристичних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Ю. Серьогін. – К., 2002. – 21 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://tourlib.net/aref\\_tourism/serogin.htm](http://tourlib.net/aref_tourism/serogin.htm)

<sup>8</sup> Жук І.З. Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів туристичної галузі в Україні / І.З. Жук // Економіка. Управління. Інновації. – 2013. – № 2 (10).

<sup>9</sup> Юридичний супровід медичного туризму // Центр медичного та репродуктивного права : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.medlawcenter.com.ua/ua/en-medical-tourism/>

<sup>10</sup> Мікула Н.А. Організаційно-економічні механізми активізації транскордонного співробітництва на прикордонних територіях західних регіонів України / Н.А. Мікула : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lv.niss.gov.ua/content/articles/files/AZ-Mikula-1.08.14-0caa2.pdf>

<sup>11</sup> Мікула Н.А. Чинники конвергенції регіонів у транскордонному просторі України та ЄС. Аналітична записка. / Н.А. Мікула : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1310/>

<sup>12</sup> Ебергард П. Результати суспільно-економічних перетворень у Польщі та Україні / П. Ебергард // Економіка України. – 1999. – № 4. – С. 80–81. – С. 80–86.

<sup>13</sup> Стрільчук Л. Інституційно-правові механізми сучасного українсько-польського співробітництва / Л. Стрільчук // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – 2013. – № 12. – Розділ І. Історія України. – С. 88. – С. 86–91 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://esnuir.cenu.edu.ua/bitstream/123456789/5326/1/Strilchuk%20Ludmyla.pdf>

#### Резюме

##### **Тулба К.Г. Актуальні проблеми функціонування правових режимів взаємних поїздок громадян.**

У статті проаналізовано актуальні проблеми правового регулювання та функціонування режимів здійснення взаємних поїздок громадян. Зокрема, зосереджено увагу на аналізі поїздок, що здійснюються з туристичною та лікувальною метою. За результатами проведеного дослідження визначено, що позитивний вплив як на подальшу активізацію взаємних поїздок громадян, так і на процес їх здійснення матиме реалізація організаційно-економічних механізмів перетину кордонів з боку України. Зокрема, потребує розвитку прикордонна інфраструктура України, існує необхідність забезпечення ефективного функціонування організаційно-інституційних засобів щодо здійснення взаємних поїздок громадян. Таким чином, удосконалення правового регулювання та ефективного функціонування організаційного механізму є основними засадами належного рівня реалізації права на свободу пересування.

**Ключові слова:** правовий режим, взаємні поїздки громадян, проблеми правового регулювання, проблеми організаційного забезпечення, туристичні поїздки, поїздки з метою лікування або оздоровлення, прикордонна інфраструктура.

#### Резюме

##### **Тулба Е.Г. Актуальные проблемы функционирования правовых режимов взаимных поездок граждан.**

В статье проанализированы актуальные проблемы правового регулирования и функционирования режимов осуществления взаимных поездок граждан. В частности, внимание сосредоточено на анализе поездок, совершаемых с туристической и лечебной целью. По результатам проведенного исследования установлено, что положительное влияние как на дальнейшую активизацию взаимных поездок граждан, так и на процесс их осуществления будет иметь реализация организационно-экономических механизмов пересечения границ со стороны Украины. В частности, требует развития приграничная инфраструктура Украины, существует необходимость обеспечения эффективного функционирования организационно-институциональных механизмов по осуществлению взаимных поездок граждан. Таким образом, совершенствование правового регулирования и эффективного функционирования организационного механизма являются основными принципами надлежащего уровня реализации права на свободу передвижения.

**Ключевые слова:** правовой режим, взаимные поездки граждан, проблемы правового регулирования, проблемы организационного обеспечения, туристические поездки, поездки с целью лечения или оздоровления, приграничная инфраструктура.

#### Summary

##### **Tulba K. Actual problems of functioning of the legal regimes of mutual travel of citizens.**

The article analyzes actual problems of legal regulation and functioning of the regimes for implementation of mutual travel of citizens. In particular, attention is focused on the analysis of travels undertaken with a tourist and therapeutic purpose. The results of the study determined that the implementation of organizational and economic arrangements for border crossing by Ukraine will have a positive impact on both further activation of mutual travel of citizens and on the process of their carrying out. In particular, the cross-border infrastructure of Ukraine needs development, there is a need to support the effective functioning of organizational and institutional arrangements for carrying out mutual travel of citizens. Thus, the improvement of legal regulation and the effective functioning of organizational arrangement are the basic principles of the proper level of realization of the right to freedom of movement.

**Key words:** legal regime, mutual travel of citizens, problems of legal regulation, problems of organizational support, tourist trips, travel for medical or health, cross-border infrastructure.