

погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (справа про податкову заставу). *Офіційний вісник України*. 2005. № 13, стор. 299, стаття 674.

16. Глібко С.В., Гречко О. В. Конституційні гарантії права на підприємницьку діяльність. *Право та інноваційне суспільство*. № 2 (15). 2020. С. 152-160.

17. Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Офіційний вісник України*. 2012 р., № 23, стор. 44, стаття 888.

18. Рішення Конституційного Суду України від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019 у справі № 3-391/2018(6048/18 URL : https://zakononline.com.ua/documents/show/380507_380572

19. Остапенко В.В. Конституційна скарга у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. *Форум права*. 2016. № 4. С. 240–251.

20. Турченко О.Г., Кулявець О.С. Рішення Конституційного Суду України у справах за конституційними скаргами як засіб вдосконалення законодавства та забезпечення верховенства конституції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №10. С.90-93

21. Берестова І. Е. Конституційний Суд України в системі юрисдикційних органів: загальні положення. *Підприємництво, господарство і право*. № 9. 2018. С. 154–159.

22. Рішення Конституційного Суду України від 1 листопада 2023 року № 9-р(ІІ)/2023 у справі за конституційною скаргою Тригуб Наталії Семенівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису пункту 2 частини другої статті 44 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності за порушення прав споживачів). *Офіційний вісник*. 2023 р., № 105, стор. 379, ст. 6311.

23. Рішення Конституційного Суду України від 22 листопада 2023 року № 10-р(ІІ)/2023 у справі за конституційними скаргами Дорошко Ольги Євгенівни, Євстіфеева Микити Ігоровича, Кушаби Івана Петровича, Якіменка Володимира Петровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 5 частини шостої статті 19, пункту 2 частини третьої статті 389 Цивільного процесуального кодексу України (щодо гарантування права на судовий захист у малозначних спорах). *Офіційний вісник*. 2024 р., № 6, стор. 76, стаття 285.

УДК 342.76

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.6>

ХМІЛЬ Д.І.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

LEGAL REGULATION OF RESTRICTIONS ON FREEDOM OF MOVEMENT IN THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових обмежень свободи пересування в Україні під час воєнного стану. Розглянуто право особи на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, а також право вільно залишати територію України, які закріплені в Конституції України. Досліджено норми закону «Про правовий режим воєнного стану» та підзаконні акти, які встановлюють комендантську годину, особливий режим в'їзду і виїзду, обмеження на вибір місця перебування та проживання. Проаналізовано обмеження перетину державного кордону громадянами України, введені в умовах воєнного стану. Підкреслено важливість дотримання принципу пропорційності, який полягає в знаходженні

балансу між забезпеченням національної безпеки та захистом фундаментальних прав і свобод громадян. З'ясовано особливості примусової евакуації населення як обмежувального заходу правового режиму воєнного стану. Запропоновано деталізувати на рівні підзаконних актів порядок та підстави адміністративно-правових обмежень свободи пересування в Україні, обумовлених воєнним станом.

Ключові слова: воєнний стан, адміністративно-правові обмеження, свобода пересування, в'їзд та виїзд за межі України, комендантська година, евакуація.

The article is devoted to the study of administrative and legal restrictions on freedom of movement in Ukraine during martial law. The right of a person to freedom of movement, free choice of place of residence, as well as the right to freely leave the territory of Ukraine, which are enshrined in the Constitution of Ukraine, were considered. The norms of the law "On the Legal Regime of Martial Law" and by-laws that establish a curfew, a special regime of entry and exit, restrictions on the choice of the place of stay and residence have been studied. Restrictions on crossing the state border by citizens of Ukraine, introduced under martial law, are analyzed. The importance of observing the principle of proportionality, which consists in finding a balance between ensuring national security and protecting the fundamental rights and freedoms of citizens, is emphasized. The peculiarities of the forced evacuation of the population as a restrictive measure of the legal regime of martial law have been clarified. It is proposed to detail at the level of by-laws the procedure and grounds for administrative-legal restrictions on freedom of movement in Ukraine due to martial law.

Key words: martial law, administrative and legal restrictions, freedom of movement, entry and exit outside Ukraine, curfew, evacuation.

Актуальність теми Сучасні виклики та загрози різноманітного характеру, які стоять або можуть стояти перед державою як такою, мають динамічний характер та постійно впливають на сутність, структуру та особливості діяльності суспільних інститутів. Надзвичайність цих викликів та загроз обумовлює і надзвичайний характер форм й методів їх запобігання та протидії, який може полягати в обмеженні прав і свобод людини і громадянина, в тому числі і права на свободу пересування. Право людини на свободу пересування становить фундаментальну частину правового статусу людини і громадянина, що закріплені Конституцією України. В умовах сучасних викликів і загроз, з якими стикається Україна, питання обмеження особистих прав і свобод набуває особливої значущості, так як важливо враховувати необхідність дотримання принципу пропорційності, який полягає в знаходженні балансу між потребою у забезпеченні національної безпеки та захистом фундаментальних прав і свобод людини і громадянина.

Стан сучасних досліджень. Правова природа адміністративно-правових обмежень свободи пересування як складової загальної категорії були предметом досліджень багатьох дослідників, зокрема В.Б. Авер'янова, А.В. Басова, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, С.А. Комарова, В.О. Навроцького, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабіновича, В.Г. Чорної та ін. Водночас, дані дослідження не враховують численних зміни у нормативному регулюванні цієї сфери починаючи з 2021 року та лише фрагментарно розглянуто питання правової природи адміністративно-правових обмежень свободи пересування в умовах воєнного стану.

Мета статті комплексно дослідити та розглянути правову природу адміністративно-правових обмежень права на свободу пересування.

Виклад основного матеріалу. Слід почати з того, що конституційні права і свободи зазвичай класифікують за сферами на: особисті, громадянські та політичні, економічні, соціальні та культурні.

Е.Р. Дорошенко до особистих прав, що закріплені в Конституції України, відносить зокрема, право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно покидати територію України (ст. 33) [1, с. 77].

Так, згідно із ст. 33 Конституції України 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. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [2]. Для досягнення мети нашої статті до поняття права на свободу пересування будемо також відносити і право вільний вибір місця проживання та право вільно залишати територію України.

Як вбачається із ст. 64 Конституції України дані права в умовах воєнного стану можуть бут обмежені [2].

Так, відповідно до п.п. 5, 6, 10, 19, 23 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» до заходів правового режиму воєнного стану відноситься, зокрема, запровадження у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантської години (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень); встановлення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливого режиму в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів; встановлення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан; проведення евакуації населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони; інтернування (примусове оселення) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України [3].

Згідно з ч. 6 ст. 20 цього Закону в умовах воєнного стану оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон розміщеним за межами України відокремленим підрозділом (філією, представництвом) державного підприємства, що належить до сфери управління Державної міграційної служби України, громадянам України чоловічої статі віком від 18 до 60 років здійснюється за умови наявності у вказаних осіб військово-облікових документів. Дійсність військово-облікових документів перевіряється працівником відокремленого підрозділу (філії, представництва) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [3].

Окрім того, пунктами 2-1 – 2-19 Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 57, у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану перетинати державний кордон мають право лише окремі категорії осіб за наявності додаткових дозвільних документів з різних установ та організацій. Наприклад, у пункті 2-14 встановлено обмеження на перетин державного кордону більшої публічних службовців, окрім як на підстав рішень про службові відрядження [4]. Також, не можна не звернути увагу, що більше половини змісту цих Правил займають саме норми, що врегульовують адміністративно-правові обмеження перетину державного кордону України, що обумовлені введенням в Україні воєнного стану у 2022 році, що свідчить значний характер об'єму обмеження прав людей у даній сфері.

Однак, як зазначає Ю.В. Цветкова, рішення про заборону виїзду військовозобов'язаних у лютому 2022 року не було повністю помилковим. Всередині держави воно відіграло значну консолідуючу роль, сформувавши у населення усвідомлення стану «stateofsiege» – екстраординарного періоду зосередження на найважливішій меті виживання держави, створення єдиної громади з цілісною правосвідомістю без позитивних і негативних дискримінацій, консолідація різномовного та різнокультурного населення у націю, перед якою постала загроза винищення. Водночас вона вказує, що чим довше йде війна, тим гостріше стоятиме саме економічне питання. Чоловіки, які об'єктивно не потрібні на фронті, але робота яких пов'язана із виїздами за кордон шукатимуть способи перетину кордону. На жаль, часто ці способи будуть корупційними, нести ознаки злочинів або навіть становити загрозу життю та здоров'ю. Тому, вона пропонує запровадити інститут спеціальної застави, коли дозвіл на тимчасовий перетин кордону надається військовозобов'язаному при внесенні значної суми коштів на спеціальний рахунок. Після повернення особи в Україну сума в повному обсязі має повернутися заставодавцю. За неповернення особи у визначений термін сума застави мала б перераховуватися до державного бюджету з цільовим використанням на потреби армії, відновлення інфраструктури тощо. Сума застави має бути достатньо великою, щоб відповідати воєнним потребам, але водночас бути реальною для компанії, що зацікавлена у роботі чи відрядженні чоловіка за кордон. Впровадження механізму спеціальної застави знищить корупційні схеми вивезення чоловіків за кордон; сприятиме розвитку економіки України та добробуту населення; а із неповернених застав створить додаткові фонди для фінансування нагальних потреб держави та армії [5, с. 169].

Тут слід відзначити, що введення інституту спеціальної застави для тимчасового перетину кордону військовозобов'язаними під час воєнного стану має як потенційні переваги, так і ризики, які слід ретельно врахувати. Запровадження спеціальної застави дійсно може знизити рівень корупції, пов'язаної з нелегальними виїздами військовозобов'язаних за кордон. Військовозобов'язані, які працюють за кордоном або беруть участь у міжнародних відрядженнях, можуть продовжувати свою діяльність, що сприятиме підтримці економіки України. Це особливо

важливо для компаній, чия діяльність залежить від виїздів їхніх працівників закордон. Застава, що не повертається в разі неповернення особи у встановлений термін, може бути використана на потреби армії та відновлення інфраструктури, що забезпечить додаткові ресурси для держави в умовах війни. Велика сума застави буде стимулювати військовозобов'язаних повертатися в Україну у встановлений термін, що підвищить відповідальність та дисципліну серед осіб, які отримали дозвіл на тимчасовий виїзд.

Водночас, великі суми застави можуть бути доступні тільки заможним громадянам або великим компаніям, що може створити нерівність у можливостях виїзду за кордон серед військовозобов'язаних. Так само, сама застава, незважаючи на її великий розмір, може перетворитися на своєрідний «правомірний хабар» або плату за виїзд з України і неповернення назад, а сам інститут може фактично стати інститутом платного виїзду за межі країни з метою уникнення мобілізації.

Відповідно до п.п. 4, 8 Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 року № 573, на території, де запроваджено комендантську годину, забороняється перебування у визначений період доби на вулицях та в інших громадських місцях осіб без виданих перепусток, а також рух транспортних засобів. Запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування здійснюється лише за наявності реальної загрози життю і безпеці осіб, інтересам суспільства або держави, а також для забезпечення громадського порядку [6].

Згідно з п.п. 4, 5 Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1455, встановлення особливого режиму здійснюється військовим командуванням на підставі указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Особливий режим встановлюється шляхом видання наказу військовим командуванням разом з військовою адміністрацією (у разі її утворення), яким призначається комендант [7].

Згідно з п.п. 19, 20 цього Порядку суб'єкти господарювання переміщують вантажі (товари) транспортними засобами на територію/з території, де встановлено особливий режим, через визначені блокпости. Вантажі (товари), що переміщуються на територію, де встановлено особливий режим, у межах такої території підлягають контролю в'їзду/виїзду. Заходи з контролю в'їзду/виїзду включають: 1) на блокпостах: перевірку документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи; перевірку документів, необхідних для здійснення перевезення вантажу (документів на транспортний засіб, документів на вантаж, дорожнього листа тощо); проведення огляду транспортного засобу та вантажу (товару) щодо відповідності документам на вантаж (товар); затримання осіб, транспортних засобів, вантажу (товару), проведення їх огляду та передачу їх уповноваженим представникам правоохоронних органів; тимчасове обмеження (заборону) руху транспортних засобів та осіб; 2) поза межами блокпостів: виявлення порушення встановленого порядку переміщення осіб, транспортних засобів, вантажів (товарів) на територію, де встановлено особливий режим; затримання осіб, транспортних засобів, вантажу (товару), проведення їх огляду та передачу їх уповноваженим представникам правоохоронних органів [7].

Згідно із п.п. 3, 4 Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1450, запровадження заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб здійснюється військовим командуванням на підставі указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та полягає у забороні декларування (реєстрації) місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан, зняття із задекларованого (зарєєстрованого) місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан, крім зняття із задекларованого (зарєєстрованого) місця перебування чи місця проживання осіб у разі одночасного декларування (реєстрації) місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій воєнний стан не введено. Військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування приймає рішення про запровадження заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб, яке негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації [8].

У рішенні зазначаються обставини, що склалися в Україні або в окремих її місцевостях, і несприятливі фактори воєнного характеру, що створюють загрозу для населення та істотно знижують рівень забезпечення його життєдіяльності, шляхи протидії таким факторам [8].

Відповідно до п.п. 1, 3 Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 року № 841, евакуація – це організоване вивезення (виведення) населення із зон можливого впливу наслідків надзвичайної ситуації або надзвичайної ситуації і розміщення його поза зонами дії вражаючих факторів джерел надзвичайної ситуації у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю населення, а також вивезення матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення. Обов'язковій евакуації підлягає населення, зокрема, у разі збройних конфліктів (із районів можливих бойових дій у безпечні райони). З метою захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, в умовах воєнного стану обласні військові адміністрації за погодженням з органами військового командування на відповідній території та Координаційним штабом з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану можуть прийняти рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії [9].

Водночас, в умовах розгортання воєнних дій терміни для евакуації населення з небезпечних районів (зон) надзвичайно стислі і не залишають часу на «класичну» схему – збір комісії з питань евакуації, приведення в готовність інших органів з евакуації, прийняття рішення та проведення оповіщення шляхом передачі текстових повідомлень, визначення маршрутів та безпечних районів, подання транспорту до пунктів збору, підготовку безпечних районів до прийому людей тощо. Такі складні умови потребують нових рішень та підходів до проведення евакуації, зокрема екстреної евакуації, яка здійснюється людьми самостійно, а управління процесом забезпечується передачею спеціальних (розроблених для управління евакуацією) сигналами, які знають люди і навчені діяти за ними. Все інше, що необхідно зробити, готується завчасно та проводиться з урахуванням розвитку подій [10, с. 46].

Тобто, евакуація, а тим більше обов'язкова, у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій не повинна загромождена складними процедурами та багато стадій і етапів. Її процедура повинна бути водночас і простою, і в той же час не призводити до свавілля з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Висновки. Аналіз законодавства показує, що комендантська година, обмеження на в'їзд і виїзд, а також право на вибір місця проживання є ефективними заходами, які мають значний вплив на суспільство. Водночас, слід наголосити на необхідності дотримання принципу пропорційності при впровадженні таких обмежень, що дозволить забезпечити баланс між національною безпекою та захистом прав і свобод громадян. Запровадження інституту спеціальної застави при виїзді за межі України може знизити рівень корупції та сприяти економічному розвитку, але водночас вимагає обережного підходу для уникнення можливих ризиків і нерівності. Так само, нормативне регулювання таких обмежень повинно бути чітким і зрозумілим, не обтяжене формальними процедурами в силу тих загроз, що обумовили їх запровадження.

Список використаних джерел:

1. Дорошенко Е.Р. Конституційні засади обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... доктора філософії в галузі права / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ. 228 с.

2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/#Text> (дата звернення: 15.07.2024).

3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 15.07.2024).

4. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 року № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.07.2024).

5. Цветкова Ю.В. Виїзд за кордон під час воєнного стану: правові проблеми та шляхи їх розв'язання в Україні. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 167–171.

6. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 року № 573. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#doc_info (дата звернення: 15.07.2024).

7. Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1455. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#doc_info (дата звернення: 15.07.2024).

8. Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1450. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2021-D0%BF#doc_info (дата звернення: 15.07.2024).

9. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 року № 841. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#doc_info (дата звернення: 15.07.2024).

10. Фомін А.І., Слюсар А.А. Організація заходів з евакуації в умовах загрози та ведення воєнних дій, проблеми та шляхи їх розв'язання. *Науковий вісник: цивільний захист та пожежна безпека*. 2018. № 2. С. 43–50.