

УДК 342 [76+721](477)“364”

*Юліанна Володимирівна Цвєткова,
доцент кафедри теорії та історії права та держави
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук
ORCID: 0000-0001-7557-7048*

ВИЇЗД ЗА КОРДОН ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Із повномасштабним вторгненням РФ в Україну 24.02.2022 року Указом Президента № 64/2022 був введений воєнний стан, де із посиланням на ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1; 2] передбачається тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема свободи пересування громадян та виїзд за кордон. Хоча такі обмеження відповідають Конституції України (ст. 64) та Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (ст. 12) [3], серед юристів та пересічних громадян виникли дискусії як щодо самого факту їх впровадження, так і щодо кола осіб, на яких вони поширені. Зокрема, постає питання: чим керуються державні органи, встановлюючи список обмежень; чи є ці обмеження раціональними; чи відповідають вони реальній ситуації; як можна їх оптимізувати тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, присвячених обмеженню свободи пересування під час воєнного стану, показав, що теоретичний аспект цієї проблеми розглянутий дуже докладно. Так, правові механізми та обґрунтування обмеження права пересування в Україні досліджували І. Голубка, О. Динько, І. Миколаєнко, І. Михайлишин, І. Тарапака та ін. Однак, як слушно зауважує В. Гвоздь, реальне впровадження воєнного стану в кожній окремій державі має свої особливості [4], а це породжує унікальні практичні проблеми правозастосування, які було складно передбачити в теорії і з якими ми зіткнулися сьогодні.

Мета статті полягає у визначенні проблем, пов'язаних з обмеженням права на виїзд за кордон військовозобов'язаних при введенні воєнного стану в Україні та винесенні пропозицій щодо їх розв'язання.

При проведенні дослідження були застосовані методи аналізу нормативно-правових актів; їх герменевтичного та аксіологічного тлумачення; методи економічного та соціологічного моніторингу заяв представників влади та ЗМІ; історико-правовий метод взаємозв'язку розвитку воєнних стратегій та обмежень прав людини тощо.

Виклад основного матеріалу. Запровадження заборони виїзду за кордон певним категоріям осіб, що діє з лютого 2022 року має низку дискусійних юридичних та суспільно-економічних проблем.

Першою і, мабуть, найзначнішою проблемою є суперечливість та невизначеність правових норм. Встановлюючи обмеження прав людини та громадянина, п. 3 Указу Президента посиляється на Конституцію та Закон України № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [2]; цей закон у ст. 8 посиляється на постанову КМУ [1]; а ст. 8 цієї постанови на «...обмеження, встановлені законодавством...» [5]. Такі обмеження свободи пересування (заборона виїзду за кордон під час воєнного стану військовозобов'язаним) регламентується Законом України № 3543-XII «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [6] та постановою КМУ № 57-95-п 27.01.1995 зі змінами та доповненнями [7], листами Державної прикордонної служби (ДПС) України тощо. Але норми цих актів не визначають прямого зв'язку потенційної мобілізації та заборони виїзду чоловіків, що їй підлягають: є перелік осіб, що не підлягають мобілізації (Закон № 3543-XII), та окремо є (у Листі ДПС) перелік осіб, яким дозволяється перетнути кордон.

Причому повної тотожності у цих переліках немає. Так, за ст. 23 Закону України № 3543-XII відстрочка від мобілізації надається особам, що мають дружину, одного із батьків (своїх або дру-

жини) з інвалідністю I чи II групи; не підлягають призову здобувачі фахової передвищої та вищої освіти, асистенти-стажисти, аспіранти та докторанти денної або дуальної форми; наукові та науково-педагогічні працівники закладів вищої та фахової передвищої освіти, наукових установ та організацій, ...загальної середньої освіти тощо [6]. Однак із цих категорій перетин кордону був дозволений тільки студентам та аспірантам очної та дуальної форми освіти, які навчаються за кордоном [7, п. 2].

Природно, що службовці ДПС України не бажають брати на себе відповідальність та розв'язувати цю колізію. Вони тлумачать правила виходячи із визначеного у листі ДПС мінімального переліку найбільш безспірних ситуацій (наявність трьох дітей, супровід інвалідів I–II групи та ін.) [8]. А численні випадки, коли особа не підлягає мобілізації або має право на відстрочку і, отже, логічно, мала б право виїзду за кордон, пропонується вирішувати через військкомати.

Перенесення прийняття рішень на військкомати на практиці у багатьох випадках унеможливує виїзд особи за кордон, навіть якщо в неї є для цього формальні підстави. На окупованих або нещодавно звільнених територіях військкомати не працюють; багато людей тимчасово переїхали; документи у багатьох втрачені. У західних і центральних областях України військкомати працюють з перевантаженням. Їх співробітники зосереджені передусім на організації мобілізації, безпеки військових структур та полігонів для навчання – що, зрозуміло, є обґрунтованим в умовах активних воєнних дій. Отримання довідок про бронювання, звільнення або відстрочку від мобілізації належним чином не врегульовано. Часто саме звернення громадян викликає психологічний опір («Ми вирішуємо негайні питання існування нашої держави, а ви хочете втекти за кордон!»). Відсутність чітко визначених правил створює величезні корупційні ризики тощо.

Ситуація з розбіжностями у нормативно-правових актах щодо обмеження свободи пересування і, як наслідок, перенесення прийняття фактичних рішень на нижчі неуповноважені ланки з'явилася не сьогодні – І. Голубка відзначав цю проблему ще у 2016 році [9, с. 131–139].

Успішне тривале ведення воєнних дій вимагає не тільки належної військової організації, а й ефективної економіки. Українська економіка інтегрована до світових, зокрема європейських, економічних процесів [10, с. 113–114], що дає змогу нашому суспільству та державі отримувати соціально-свідомісні та матеріальні бонуси. Соціально-психологічне сприйняття світовою та європейською громадськістю українського суспільства як близького є особливо важливим зараз, коли ми розраховуємо на підтримку наших закордонних партнерів. Економічні бонуси теж безсумнівні: орієнтованість на європейські та світові ринки забезпечує нам фінансові потоки та підтримує нашу економіку в умовах безпрецедентного падіння (близько 45% [11]), викликаного руйнуваннями та розграбуваннями наших територій ворогом.

Однак така міцна та плідна інтеграція вимагає особистісних контактів: зустрічей, відряджень, організації промислових ланцюгів тощо. Багато громадян до війни працювали за кордоном, впливаючи кошти у вітчизняну економіку: у 2021 році в Україну було перераховано понад 15 млрд доларів [12]. З упровадженням заборони на виїзд за кордон працездатних чоловіків цей фінансовий потік зменшився. Аналогічно зазнали збитків й компанії, прибутковість яких напряму пов'язана з закордонною бізнес-діяльністю.

Водночас, наскільки реально сьогодні є потреба у мобілізації такої великої кількості чоловіків? Концепція широкої мобілізації є продуктом політико-правової думки та військової теорії XIX ст., коли після науково-промислового перевороту з'явилося масове конвеєрне виробництво недорогої стрілецької зброї, яку можна було опанувати за короткий час, а військовий потенціал та успішність у війні стала вимірюватися кількістю осіб, яких можна призвати до лав збройних сил.

Війна XXI ст., як блискуче демонструють Збройні Сили України, будується зовсім на інших принципах: не кількість, а якість – у технологіях, зброї, плануванні військових операцій, мотивації та мобільності. Вартість сучасного озброєння величезна, а для ефективного користування ним вимагаються спеціальні навички, досвід та зацікавленість. Призовні армії недосвідчених і подеколи мало вмотивованих представників «мирних професій» поступаються місцем професіоналам. Зворотним боком такої нової концепції є висока вартість армії – як зброї та техніки, так і високих виплат, які, на нашу думку, повинні отримувати ті, хто стає до її лав. Завданням же осіб, які залишаються в тилу, має бути матеріальне забезпечення такої армії. Держава, своєю чергою, повинна своїми правовими механізмами якомога сприяти цим процесам: гарантувати військовим:

якнайкращі фінансові виплати, медичний супровід, матеріальні пільги їх сім'ям тощо; а особам, які не були мобілізовані – створити умови для заробляння коштів для забезпечення військових.

Однак 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 «state of siege» – екстраординарного періоду зосередження на найважливішій меті виживання держави, створення єдиної громади з цілісною правосвідомістю без позитивних і негативних дискримінацій, консолідації різномовного та різнокультурного населення у націю, перед якою постала загроза винищення.

На зовнішній арені рішення урядовців демократичних держав щодо допомоги Україні напряму залежать від суспільної думки. У цьому контексті жінки з дітьми, які втікають від війни, коли чоловіки залишаються боронити свою землю, безперечно, має позитивне враження. Це неодноразово відзначали європейські політики та інфлюенсери, порівнюючи ситуацію з мігрантами Близького Сходу, де біженцями ставали насамперед чоловіки [13].

Але 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. Особливо це стосується чоловіків, для сімей яких єдине джерело існування пов'язано з сезонними та м'ягтниковими [14] пересуваннями за кордон. На жаль, часто ці способи будуть корупційними, нести ознаки злочинів або навіть становити загрозу життю та здоров'ю.

Висновки. На нашу думку, виходом із ситуації є 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 бути реальною для компанії, що зацікавлена у роботі чи відрядженні чоловіка за кордон – 100–200 тисяч гривень. Розмір застави міг би варіюватися залежно від заявленої тривалості виїзду.

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.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Про введення воєнного стану в Україні: від 24.02.2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>.
4. Гвоздь В. Воєнний стан і права людини. *Національна безпека*. 2018. С. 26–35.
5. Порядок 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 КМУ № 1455-2021-п. від 29.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#n8>.
6. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України № 3543-XII від 21.10.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>
7. Правила перетинання державного кордону громадянами України: Постанова КМУ № 57-95-п від 27.01.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п#Text>
8. Лист ДПС України. 17.03.2022 № 23-6855/0/6-22-вих. URL: <https://www.donbasssos.org/dpsu-peretyn-kordonu/>
9. Голубка І. І. Конституційні права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. Ужгород, 2016. 240 с.
10. Живора Г. Угода про асоціацію з ЄС: економічні наслідки для України. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2014. № 8. С. 107–119.

11. Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year. Press release. WBRD. 10.04.2022. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/10/russian-invasion-to-shrink-ukraine-economy-by-45-percent-this-year>.
12. Динаміка обсягів приватних грошових переказів в Україну. Звіт НБУ. URL: https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_m.pdf.
13. Беженцы из Украины в Польше. Солидарность или политический расчёт. 05.03.2022. URL: <https://www.dw.com/ru/bezhency-iz-ukrainy-v-polshe-solidarnost-ili-politicheskij-raschet/a-61014486>.
14. Динько О. Ф. Правова природа на зміст категорії «свобод пересування». *Держава і право*. 2002. Вип. 15. С. 162–166.

References

1. Закон України 389-VIII. Pro pravo vyirezhym voiennoho stanu. 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Ukaz Prezidenta № 64/2022. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini. 24.02.2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
3. Закон України Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini. 11.12.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>.
4. Hvoz V. Voiennyi stan i prava liudyny. *Natsionalna bezpeka*. 2018. S. 26–35.
5. Postanova KMU 1455-2021-p. Poriadok vstanovlennia osoblyvoho rezhymu vizdu i vyizdu, 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 29.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#n8>.
6. Закон України 3543-XII. Pro mobilizatsiinu pidhotovku ta mobilizatsiiu. 21.10.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.
7. Postanova KMU 57-95-p. Pravyla peretynannia derzhavnoho kordonu hromadianamy Ukrainy. 27.01.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п#Text>.
8. Lyst DPS Ukrainy. 17.03.2022 № 23-6855/0/6-22-вих. URL: <https://www.donbasssos.org/dpsu-peretyn-kordonu/>.
9. Holubka I. I. Konstytutsiini prava na svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini ta krainakh YeS: porivnialno-pravovyi analiz: dys. ... k. yu. n.: 12.00.02. Uzhhorod, 2016. 240 с.
10. Zhyvora H. Uhoda pro asotsiatsiiu z YeS: ekonomichni naslidky dlia Ukrainy. *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*. 2014. № 8. С. 107–119.
11. Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year. Press release. WBRD. 10.04.2022. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/10/russian-invasion-to-shrink-ukraine-economy-by-45-percent-this-year>.
12. Dynamika obsiahiv pryvatnykh hroshovykh perekaziv v Ukrainu. Zvit NBU. URL: https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_m.pdf.
13. Bezhtsyyz Ukrainyv Polshe. Solydarnostylypolytycheskyiraschet. 05.03.2022. URL: <https://www.dw.com/ru/bezhency-iz-ukrainy-v-polshe-solidarnost-ili-politicheskij-raschet/a-61014486>.
14. Dynko O. F. Pravova pryroda na zmist katehorii «svobod peresuvannia». *Derzhava i pravo*. 2002. Вип. 15. С. 162–166.

Цветкова Ю. В. Виїзд за кордон під час воєнного стану: правові проблеми та шляхи їх розв'язання в Україні

У статті аналізуються суперечності, що проявилися у нормативних актах України щодо виїзду за кордон військовозобов'язаних при проголошенні воєнного стану 24.02.2022. Визначаються негативні та позитивні наслідки, що виникли у суспільно-політичній, соціальній, економічній, зовнішньополітичній сферах внаслідок прийняття цього рішення. Акцентується увага на занадто значному делегуванні прийняття рішень про надання військовозобов'язаним дозволів на виїзд за кордон органам Державної прикордонної служби та військкоматам, що без належного нормативного регулювання практично заблокувало ці процеси. Для подолання негативних економічних наслідків, фінансової підтримки армії, з урахуванням існуючої мобілізаційної ситуації та особливостей ведення війни високотехнологічною зброєю – пропонується впровадити механізм виїзної застави: внесення юридичною чи фізичною особою коштів, які давали б право виїзду військовозобов'язаному на чітко визначений термін; з поверненням цих коштів заставодавцю при поверненні особи в Україну; та перерахуванні до державного бюджету при неповерненні.

Ключові слова: свобода пересування, воєнний стан, обмеження прав людини.

Tsvietkova Y. V. Freedom of Movement Abroad on Martial Law: Legal Problems and its Solution in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the aspects, problems and contradictions around the restrictions on the freedom of movement and travel in Ukraine after the martial law announcement. On February 24, 2022 the Russian Federation attacked Ukraine, so the Ukrainian government has forbidden travelling abroad to the men liable for military service. We overview the negative and positive results of this decision in the social, political, economical, foreign political spheres. Special attention is given to the contradictions in the legal acts regarding the definition of the persons liable for military service and the persons who are permitted to cross the border.

Decisions on granting the permissions to travel abroad to the different categories of the men liable for military service were delegated to the State Border Service and the local military agents. In fact, this delegation has blocked the permission granting process, because these bodies have neither legislation authorities, nor definite systems, or provided procedures in these cases. Uncertainty of the procedures creates the corruption risks.

Integration of the economy of Ukraine with other countries demands permanent open borders movement. Restriction of this movement to the active labor force brings financial losses to the state and households – what could be crucial during the war, when the army needs financial support. In the same time, system of the whole-population general military service in the new era of modern military art and strategies seems to be not effective, and, in our opinion, should be changed to the professional, high-qualified and high-motivated troops.

For these reasons we propose to implement the special legal instrument of the bail for the travelling abroad. Persons or legal entities would deposit money into the state account for a man liable for military service, who needs to travel abroad. After his coming back – the money return to the depositor, if the man decides not to return – the money would be transferred to the state budget for the future military aims and purposes. This mechanism could satisfy all the sides and solve most of the problems: persons who are theoretically liable for the military service, but don't have necessary experience and perks – can free work and bring financial benefits to their families and state; army can get financial support from those, who decided to leave the country; corruption risks are minimized with the clear and transparent procedure of the state bail.

Key words: freedom of movement, martial law, restriction of rights and freedoms.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-26