

Адміністративне право

УДК 342.924

Кушнір Ярослав Олександрович

*старший викладач кафедри адміністративної діяльності,
ад'юнкт*

*Національної академії державної прикордонної
служби України ім. Б. Хмельницького*

Кушнір Ярослав Александрович

*старший преподаватель кафедры административной деятельности,
адъюнкт*

*Национальной академии государственной пограничной
службы Украины им. Б. Хмельницкого*

Kushnir Yaroslav

*Senior Lecturer of the Department of Administrative Activity,
Adjunct of the*

*National Academy of State Border Guard Service of
Ukraine named after B. Khmelnytsky*

**ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОРЯДКУ
В'ЇЗДУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНУ
ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ ТА ВИЇЗДУ З НЕЇ
ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПОРЯДКА
ВЪЕЗДА ГРАЖДАН УКРАИНЫ НА ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННОЙ
ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ И ВЫЕЗДА ИЗ НЕЕ
PECULIARITIES OF THE REGULATORY REGULATION OF THE
PROCEDURE OF ENTRY OF CITIZENS OF UKRAINE TO THE**

TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORY OF UKRAINE AND EXIT FROM IT

Анотація. У статті досліджуються проблеми в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї із розкриттям підстав регламентації, суспільної необхідності та її основні нормативні основи реалізації. Важливо підкреслити значущість дотримання нормативних актів, а також акцентується увага на понятійному апараті, а саме розкриття змісту понять «окупована територія», «карантинні обмеження», «лінії розмежування», «правовий режим на тимчасово окупованій території України».

Посилаючись на нормативні акти, ми підкреслюємо, що суверенітет поширюється на всю її цілісну і недоторканну територію. Всі органи державної влади, в тому числі посадові особи, діють в межах чинного українського законодавства. Зокрема в межах своїх повноважень, які передбачені Конституцією нашої країни.

Ми наголошуємо на тому, що важливими є безперечно всі нормативно-правові документи, що є дійсними на території нашої держави та відповідно регламентують дане досліджуване питання. Безпосередньо, в разі незаконного перетину чи переїзду вище зазначеної місцевості, слідує кримінальна відповідальність. Варто пам'ятати, що документи можуть різнитись для громадян, але спільним залишається спеціальний дозвіл, який є загальним для всіх категорій осіб [6, с. 1].

Даний напрям досліджування є неабияк актуальним. Важливим є розкриття питання щодо перетину тимчасової окупованої території України з дотриманням карантинних умов. В тому числі, маємо окремо вивчати статистичні дані перетину чи переїзду на дану місцевість нашої

країни для іноземців чи осіб які не мають громадянство, під час складної епідеміологічної ситуації у світі, та мету їх приїзду.

Ключові слова: тимчасово окупована територія, особи без громадянства, карантинні обмеження, лінії розмежування, про забезпечення прав і свобод громадян, правовий режим на тимчасово окупованій території України.

Анотація. В статті досліджуються проблеми в'їзду на временно оккупированную территорию Украины и выезда из нее с раскрытием оснований регламентации, общественной необходимости и ее основные нормативные основы реализации. Важно подчеркнуть значимость соблюдения нормативных актов, а также акцентируется внимание на понятийном аппарате, а именно раскрытие содержания понятий «оккупированная территория», «карантин», «линии размежевания», «правовой режим на временно оккупированной территории Украины».

Ссылаясь на нормативные акты, мы подчеркиваем, что суверенитет распространяется на всю ее целостную и неприкосновенную территорию. Все органы государственной власти, в том числе должностные лица, действуют в рамках действующего украинского законодательства. В частности, в рамках своих полномочий, предусмотренных Конституцией нашей страны.

Мы подчеркиваем, что важны бесспорно все нормативно-правовые документы, действующим на территории нашего государства и в соответствии регламентирующих данное исследуемый вопрос. Непосредственно в случае незаконного пересечения или переезда выше указанной местности, следует уголовная ответственность. Стоит помнить, что документы могут отличаться для граждан, но общим

остаётся специальное разрешение, которое является общим для всех категорий лиц [6, с. 1].

Данное направление Исследование является весьма актуальным. Важным является раскрытие вопросы пересечения временной оккупированной территории Украины с соблюдением карантинных условий. В том числе, должны отдельно изучать статистические данные пересечения или переезда на эту местность нашей страны для иностранцев или лиц не имеющих гражданство, во время сложной эпидемиологической ситуации в мире, и цель их приезда.

Ключевые слова: *временно оккупированная территория, лица без гражданства, карантин, линии разграничения, об обеспечении прав и свобод граждан, правовой режим на временно оккупированной территории Украины.*

Summary. *The article examines the problems of entering and leaving the temporarily occupied territory of Ukraine with the disclosure of the grounds for regulation, public necessity and its main regulatory framework for implementation. It is important to emphasize the importance of compliance with regulations, and also focuses on the conceptual apparatus, namely the disclosure of the content of the concepts "occupied territory", "quarantine restrictions", "demarcation lines", "legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine".*

Referring to regulations, we emphasize that sovereignty extends to its entire integral and inviolable territory. All public authorities, including officials, operate within the current Ukrainian legislation. In particular, within the limits of its powers provided by the Constitution of our country.

We emphasize that all normative-regulatory documents that are valid on the territory of our state and accordingly regulate this research issue are undoubtedly

important. Directly, in case of illegal crossing or moving above the specified area, criminal liability follows. It is worth remembering that documents may differ for citizens, but a special permit remains common, which is common to all categories of persons [6, p. 1].

This area of research is very relevant. It is important to disclose the issue of crossing the temporary occupied territory of Ukraine in compliance with the quarantine conditions. In particular, we must separately study the statistics of crossing or moving to a given area of our country for foreigners or stateless persons during the difficult epidemiological situation in the world, and the purpose of their arrival.

Key words: *temporarily occupied territory, stateless persons, quarantine restrictions, demarcation lines, on ensuring the rights and freedoms of citizens, legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine.*

Постановка проблеми Держава, виконуючи свій конституційний обов'язок щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, визначила, що основними напрямками діяльності України та її громадян, як на зовнішній політичній арені, так і у внутрішній політиці є забезпечення національної безпеки і оборони, відсіч і стримування збройної агресії Російської Федерації та подолання її наслідків. Верховною Радою України було прийнято низку нормативних актів та внесено зміни до вже діючих документів. Зокрема, визначальними нормативно-правовими актами, спрямованими на врегулювання цього аспекту суспільних відносин, є Закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України особливого правового режиму на цій території», «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій

території України», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», «Про національну безпеку України», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», положення яких були деталізовані у підзаконних нормативно-правових актах, зокрема: постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», «Про спеціальну відмітку про перетинання адміністративного кордону вільної економічної зони «Крим», «Про тимчасове закриття пунктів пропуску через державний кордон України та пунктів контролю», «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій». Такий масив нормативно-правових актів є досить складним навіть для фахового опрацювання, не говорячи про пересічних громадян.

При цьому, поряд із завданням захисту прав і свобод громадян України, які, незважаючи на окупацію, залишаються громадянами України та прагнуть до відновлення державою контролю, необхідно забезпечити протидію тероризму, сепаратизму та іншими дестабілізаційним явищам.

Саме тому завдання з визначення алгоритму дій для здійснення в'їзду чи виїзду до/з тимчасово окупованих територій (далі - ТОТ) має не лише теоретичне, а й суто прикладне спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Фахове опрацювання даної проблематики не залишилося без уваги вітчизняних науковців, які обрали предметом свого дослідження різні види юридичної відповідальності за порушення порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї. Зокрема, обґрунтованість криміналізації діяння, передбаченого ст. 332-1 КК [16] , знайшла своє відображення в роботах Данилевської Ю.О. [11], питання

кримінально-правової кваліфікації порушення порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї досліджувалось Антиповим В.І., [12], Заляловою І.М. [13], співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення порядку в'їзду на ТОТ України висвітлювалися Мотою А.Ф. [14, с. 60-65], окремі питання стали науковим доробком О.В. Задорожнього [15, с. 45], З.В. Кузнецової [16], Т.Є.Огнєва [17, с. 315], Ю.Б. Курилюка [18], І.О. Кресіної [19, с.109], М.М. Михеєнка [20], О.Ю. Процких [19], С.О. Сільченко [20], Є.Л. Стрельцова [17], О.М. Царенко [14], І.Є. Хмельової [18], А.І. Коротушака [13]. Розглядувана тематика стала предметом дискусій, зокрема, на Всеукраїнському науково-практичному семінарі «Забезпечення правопорядку на території проведення Операції Об'єднаних сил», була предметом комплексного дисертаційного дослідження Нікітіна А.А. «Кримінальна відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї».

Незважаючи на порівняно незначний за обсягом, проте змістовно глибокий ступінь наукової розробки, окреслений в даній статті предмет розвідок розкривався фахівцями лише дотично, в контексті аналізу описово-бланкетних диспозицій норм, які передбачають юридичну відповідальність за порушення порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з нею. При цьому власне юридичний аналіз регламентації такого порядку не привертав належної фахової уваги, що дозволяє говорити про актуальність та новизну проведеного дослідження. Крім цього аспекту звертаємо увагу на нормативну динаміку, тому низка нових приписів у зазначеній сфері не була проаналізована в роботах вітчизняних вчених.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз особливостей нормативної регламентації порядку в'їзду громадян України на ТОТ України та виїзду з неї.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році в наслідок збройної агресії невід’ємна частина території України: територія Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та окремі райони, міста, селища та села Донецької та Луганської областей - були окуповані РФ. Це призвело до порушення ст. 2 Конституції України: «Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою» [1].

ТОТ України фізично і нормативно поділяється на дві різні частини: перша пов’язана з конфліктом на півдні України, друга – на південному ході. Межі однієї частини визначені Законом України від 15 квітня 2014 р. «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Базовий закон) [2], до яких відноситься:

1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) надра під цими територіями і повітряний простір над ними.

Межі іншої частини ТОТ України на південному сході було конкретизовано у ст. 1 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (далі – Закон) від 18 січня 2018 р. [3]: «тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській

областях на день ухвалення цього Закону визнаються частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль, а саме:

- 1) сухопутна територія та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей;
- 2) внутрішні морські води, прилеглі до визначеної сухопутної території,
- 3) надра під вказаними територіями, та повітряний простір над ними.

Правовий статус двох складових частин ТОТ України визначається ст. 1 Базового закону [2], також посилання саме на це положення статті Базового закону [2] міститься у ст. 2 Закону [3], що є наслідком гармонізації національного законодавства та недопущення суперечностей в процесі врегулювання однорідних суспільних відносин. Правовий статус ТОТ відповідно до згадуваних положень Базового закону [2], визначається наступним чином: «Тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України».

Правовий режим, визначений у ст. 4 Базового закону [2], є єдиним для двох частин ТОТ України і являє собою особливий правовий режим перетину ТОТ, вчинення правочинів, реалізації виборчого права та інших прав і свобод людини та громадянина.

Ст. 33 Конституції України гарантує кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [1]. Вільне пересування та вибір

місця проживання є суттєвою складовою багатогранної складової спектру прав і свобод людини та громадянина, зокрема, являє собою гарантію свободи особистості, є умовою її професійного і духовного становлення та благополуччя. При наведених вище твердженнях необхідно розуміти, що дане право не є абсолютним, а характеризується відносною можливістю до обмеження, лише у встановлених випадках. Аналізуючи положення Основного Закону, можна дійти висновку, що такими випадками є: вказівка на це у самому законі та обґрунтованість такого обмеження. Підтвердженням цього факту є редакція ст. 33 Конституції України [1]: «за винятком обмежень, які встановлюються законом».

Ст. 10 Базового Закону [2] дає відповідь на питання відношення законодавця до проблеми реалізації конституційного права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання для ТОТ України на півдні наступним чином: «Громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію України і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України».

Ст. 12 Закону [3] забезпечує реалізацію цього ж права для ТОТ на сході України: «В'їзд осіб, переміщення товарів на ТОТ у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій здійснюється через контрольні пункти в'їзду-виїзду».

При цьому обидві вказані статті посилаються на порядок в'їзду та виїзду на/з ТОТ, який встановлюється КМУ. Ними є: постанова КМУ № 367 від 4 червня 2015 року «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» [5] та постанова КМУ № 815 від 17 липня 2019 року «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окупованій території у Донецькій та Луганській

областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій» [6], які й закріпили відповідний алгоритм дій громадян України, обов'язковий до виконання при здійсненні в'їзду та виїзду на/з ТОТ.

Наявність двох Порядків в'їзду-виїзду на/з ТОТ, на нашу думку, не є нормативною надмірністю, адже обумовлено не лише наявністю двох законодавчих актів, а й об'єктивною дійсністю. Так, з відкритих інформаційних джерел ми щоденно дізнаємось про кардинально різну оперативно-бойову обстановку на ТОТ. Якщо на півдні вона визначена як стабільно контрольована (наскільки це можливо в умовах тимчасової окупації), то на сході України – як динамічно напружена. Розуміння цього відображено законодавцем в положеннях ч. 2 ст. 1 Закону [3]: «Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях, визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генштабу Збройних сил України». Відповідно, законодавець передбачає можливість зміни меж ТОТ у Донецькій та Луганській областях, тоді як правовий режим і межі ТОТ АРК діє до повного відновлення конституційного ладу України відповідно до положень ч.3 ст. 19 Базового закону [3].

Існування цих умов дозволяє говорити про наявність різного підходу до врегулювання начебто однорідних суспільних відносин. З огляду на це доцільно розглянути обидва Порядки детальніше.

Спільною рисою, визначеною в ст. 10 Базового закону [2] та ст. 12 Закону [3], деталізованою в подальшому в обох Порядках, є те, що для в'їзду-виїзду на/з ТОТ існує визначена законодавцем необхідність здійснення таких дій через контрольні пункти в'їзду – виїзду (далі– КПВВ) з метою проходження встановлених контрольних-перевірочних процедур.

На даний час діють два різновиди КПВВ:

перший - це КПВВ, які розташовані на адміністративному кордоні з АРК для автомобільного сполучення та залізничного сполучення, які являють собою спеціально виділену територію на автомобільному шляху, залізничній станції з комплексом будівель, спеціальних, інженерних, фортифікаційних споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види державного контролю і пропуск осіб, що в'їжджають на ТОТ України та виїжджають з неї, а також транспортних засобів, вантажів та іншого майна [5];

другий - це КПВВ, які розташовані для в'їзду осіб, переміщення товарів на ТОТ у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій і представляють собою спеціально виокремлену територію блокпосту в межах дорожнього коридору з комплексом будівель, спеціальних, інженерних, фортифікаційних споруд і технічних засобів, де здійснюється контроль контрольними органами і службами України та пропуск на неконтрольовану територію та у зворотному напрямку осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна. Кількість контрольних пунктів, їх місцезнаходження та межі, дорожні коридори визначаються рішенням Командувача об'єднаних сил за пропозиціями Донецької та Луганської облдержадміністрацій [6].

Звертаємо увагу, що здійснення в'їзду чи виїзду громадян України поза встановленими КПВВ не дозволяється, про свідчать положення пункту 3 постанови КМУ № 367 [5]: «В'їзд на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї здійснюються через контрольні пункти». Тоді як норми постанови КМУ № 815 [6] викладені у формі заборонного припису та сформульовані в абзаці 5-ому пункту 3-ого наступним чином: «Поза визначеними КПВВ переміщення через лінію розмежування осіб,

транспортних засобів та товарів заборонене». Останній варіант є більш вдалим з точки зору законодавчої техніки. Це дозволяє запропонувати внесення змін до пункту 3 постанови КМУ № 367 і викладення його наступним чином: «В'їзд на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї здійснюються лише (підкреслено нами – Я.К.) через контрольні пункти». Така редакція вказаного положення допоможе вірно сприймати інформацію особам, що виявили бажання здійснити в'їзд чи виїзд на/з ТОТ (мова йде про АРК), а також правильно зорієнтує правозастосування.

Наступною обов'язковою умовою, виконання якої необхідне для реалізації конституційного права громадянина на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, є наявність відповідних документів. Дуалістичний підхід до регламентації, встановлення двох Порядків змушує окремо розглядати цю умову.

Так, ст. 10 Базового закону [2] вказує на необхідність пред'явлення документа, що посвідчує особу та громадянство України. Відповідно до положень пункту 3 постанови КМУ № 367 [5], в яких деталізована норма Базового закону, визначаємо, про які документи йде мова: «за умови пред'явлення будь-якого документа, визначеного статтею 5 Закону України «Про громадянство України» [8] або статтею 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [9]. Перелік даних документів не збігається між собою, оскільки ці закони врегульовують різні сфери суспільних відносин, і як наслідок Закон України «Про громадянство України» [8] містить ширший перелік. До таких документів відносяться паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, тимчасове посвідчення громадянина України, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи на повернення в Україну.

При цьому слід зауважити, що у пункті 3 постанови КМУ № 367 [5] передбачено проблематику, з якою можуть зіштовхнутися різні за віком громадяни України, тому й законодавець запропонував шляхи їх вирішення. Так, громадяни України до 16 років зобов'язані пред'явити один з наступних документів: паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон або проїзний документ дитини із дотриманням встановлених законодавчих вимог: згода обох батьків (усиновлювачів), їх супровід або супровід уповноважених ними осіб (яким виповнилось 18 років), чи супровід одного з батьків або інших осіб, уповноважених одним з батьків за нотаріально посвідченою згодою другого з батьків або без такої, якщо наявні нотаріально засвідчені копії документів, що встановлюють той чи інший юридичний факт, наприклад, свідоцтво про смерть другого з батьків, рішення суду про позбавлення батьківських прав другого з батьків тощо) [10].

Не залишилося без уваги нормотворця і питання неможливості пред'явлення громадянином України документа, що посвідчує його особу та громадянство, через те, що такий документ ще не був набутий громадянином. Так, пункт 3 постанови КМУ № 289 [11] передбачає оформлення і видачу паспорта громадянина України та тимчасового посвідчення громадянина України територіальними підрозділами Державної міграційної служби (далі – ДМС) України за місцем звернення особи.

Громадяни України, які виїхали з ТОТ АРК з метою оформлення документів, що посвідчують особу та громадянство України, здійснюють в'їзд на ТОТ АРК на підставі пред'явлення довідки, отриманої територіальним органом чи підрозділом ДМС України, форма якої визначена у Додатку 5 постанови КМУ № 367 [5].

Незважаючи на регламентацію виїзду з ТОТ АРК тим самим пунктом 3 постанови КМУ № 367 [5], порядок виїзду громадян України відрізняється

від порядку в'їзду громадян України. Зокрема, встановлено інший перелік документів, необхідний для пред'явлення при виїзді: «Виїзд громадян України та громадян України, які не досягнули 16-річного віку здійснюється... за умови пред'явлення паспорта громадянина України або паспорта громадянина України для виїзду за кордон, або проїзного документа дитини у супроводі одного з батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників чи в супроводі інших осіб, уповноважених одним із батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників» [5]. Якщо ж в особи, яка не досягнула 16-річного віку, відсутні вищевказані документи, то цим же положенням надається можливість представникам органів охорони державного кордону надати такій особі дозвіл на виїзд з ТОТ України на підставі її свідоцтва про народження, а також паспорта громадянина України або паспорта громадянина України для виїзду за кордон особи, в супроводі якої вона здійснює виїзд [5].

Перейдемо до встановленого порядку в'їзду-виїзду на/з ТОТ Донецької та Луганської областей. Першою же відмінністю є те, що законодавча підстава в'їзду-виїзду, а саме ст. 12 Закону [3] не вказує на жодну іншу умову, необхідну для реалізації наданого громадянину права, крім здійснення цих дій через КПВВ. Необхідність пред'явлення відповідних документів міститься лише у пункті 6 постанови КМУ № 815 [6].

Наступною відмінною рисою є перелік документів, пред'явлення яких є необхідним для в'їзду на ТОТ Донецької та Луганської областей, що значно вужчий порівняно з переліком, визначеним для в'їзду в АРК. Такими документами є паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, тимчасове посвідчення громадянина України, дозвіл фізичної особи.

Ще однією відмінною рисою є визначення кола громадян України. Наприклад, законодавець передбачив можливість надання різних видів документів за додатковими віковими критеріями:

1) громадяни України, які не досягнули 14 років, можуть надати паспорт громадянина України для виїзду за кордон або свідоцтво про народження;

2) громадяни України у віці від 14 до 16 років пред'являють паспорт громадянина України або паспорт громадянина України для виїзду за кордон із дотриманням встановлених законодавчих вимог, визначених у пп 3-6 постанови КМУ № 57 від 27.01.1995 р. «Про затвердження правил перетинання державного кордону громадянами України», які вже розглядалися, та на підставі дозволу виданого фізичній особі, що здійснює супровід.

Питання в'їзду на ТОТ Донецької та Луганської областей у разі, якщо особа виїжджала з цих територій з метою оформлення відповідних документів, вирішено подібно до положення, встановленого у постанові КМУ № 367 [5]: в'їзд здійснюється підставі пред'явлення довідки, виданої територіальним органом чи підрозділом ДМС України, форма якої визначена у Додатку 1 постанови КМУ № 815, згідно з абзацом 7 пункту 6 постанови КМУ № 815 [6].

Що стосується видів документів, пред'явлення яких є необхідним для виїзду громадян України з ТОТ у Донецькій та Луганській областях, то положення абзацу 10 пункту 6 постанови КМУ № 815 [6] збігаються з переліком документів, необхідних для в'їзду на ТОТ АРК, що містяться у пункті 3 постанови КМУ № 367 [5] (маються на увазі документи, що визначені ст. 5 Закону України «Про громадянство України» [8] або ст. 2

Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»).

Також питання виїзду не залишилося без врахування особливостей вікових категорій громадян України, при цьому перелік документів, пред'явлення яких надає можливість виїзду з ТОТ Донецької та Луганської областей для громадян України, які не досягли 14 років / від 14 до 16 років повністю збігаються.

Додатково Порядок, закріплений постановою КМУ № 815 [6], враховуючи деструктивну діяльність незаконних збройних формувань на ТОТ Донецької та Луганської областей, неможливість здійснення функцій органів державної влади в повному обсязі, передбачив в абзацах 12-14 пункту 6 постанови КМУ № 815 [6] алгоритм дій для громадян, які не мали можливості оформити відповідні документи або внести зміни до вже існуючих (наприклад, вклеювання до паспорта громадянина України зразка 1994 року фотокартки після досягнення відповідного віку), у зв'язку з постійним проживанням на ТОТ Донецької чи Луганської областей.

Окремим питанням, що потребує детального аналізу та ще однією відмінною рисою, є дозвіл фізичній особі. Юридичний аналіз положень пунктів 15-19 постанови КМУ № 815 [6] дозволяє зробити висновок про те, що дозвіл фізичній особі являє собою індивідуально-правовий припис, виданий уповноваженим на те суб'єктом (органом державної влади, його посадовою особою), що надає особі право на в'їзд чи виїзд на/з ТОТ Донецької та Луганської областей при виконанні цією особою ряду умов, якими є:

- 1) обов'язкова згода на обробку та збереження персональних даних особи в інформаційно-телекомунікаційній системі відповідно до вимог

Закону України «Про захист персональних даних» (крім випадків наявності дипломатичного імунітету);

2) наявність однієї з підстав, що встановлюють наявність чи відсутність обґрунтованої мети здійснення в'їзду-виїзду на ці території. Слід зауважити, що аналіз абзацу 12 пункту 15 постанови КМУ № 815 [6] дозволяє говорити про невизначений перелік підстав. Це положення дозволяє громадянам України, за наявності належно сформульованої мети, отримати дозвіл на основі інших підстав, не визначених законодавцем;

3) власне волевиявлення особи, що проявляється шляхом звернення громадянина України до уповноважених суб'єктів (Служби безпеки України, координаційного центру чи координаційної групи) в електронній чи письмовій формі;

4) дотримання встановленого процесуального порядку подання відповідних документів (подання достовірної інформації, подання достовірного документа);

5) відсутність передбачених законодавцем юридичних фактів (рішення суду щодо обмеження виїзду за кордон, підозри у вчиненні злочину, наявності відомостей про сприяння особою вчиненню злочину або уникненню інших осіб від відповідальності за вчинений злочин, наявність допуску та доступу до державної таємниці, доручення уповноважених органів).

Таким чином, на підставі аналізу нормативних приписів можна сформулювати таку послідовність дій щодо отримання спеціального дозволу для осіб без громадянства та іноземців:

1) заповнити бланк заяви. Для цього потрібно мати паспортний документ, це може бути звичайний паспорт або закордонний, чи документ, що може посвідчити особу без громадянства, яка має особисті дані,

перекладені на державну мову, та відповідним, належним чином засвідчені органами української влади;

2) наявність документу, що підтверджує перебування на території держави саме на законних підставах;

3) документи, які підтверджують мету в'їзду, наприклад, документи/їх копії, що підтверджують родинні зв'язки з особами, що проживають на ТОТ, факт смерті чи поховання родичів, право власності на нерухоме майно, яке знаходиться на певній місцевості; свідоцтво про постійне проживання або інші документи, які можуть підтвердити мету в'їзду на розглянуту нами територію;

4) три фотографії розміром 3,5 x 4,5.

Актуальною на сьогодні є проблема захворюваності на COVID-19. Саме тому через складну епідеміологічну ситуацію в країні та в світі загалом існує узагальнена вимога, затверджена відповідно до чинного законодавства, що стосується самоізоляції для всіх категорій подорожуючих, незалежно від їх громадянства. Це, в свою чергу, відноситься і до осіб, які повернулись в країну з інших держав, та мають наміри щодо в'їзду до Луганської чи Донецької області, АРК. Особи, які перетнули державний кордон, підлягають самоізоляції та зобов'язані встановити/активувати мобільний додаток «Дій вдома», який контролює дотримання самоізоляції терміном 14 діб. Якщо ж людина не має можливості встановити цей мобільний додаток, то вона підлягає спостереженню правоохоронними органами на території, де проходить самоізоляцію.

Здійснений аналіз приписів постанови КМУ № 815 [6] дає підстави констатувати належний рівень унормування відповідного порядку. Загалом передбачено різноманітні випадки проблемних ситуацій, з якими можуть стикнутися громадяни України при в'їзді-виїзді на/з ТОТ, розроблено

алгоритм дій для їхнього врегулювання, передбачено віковий критерій розмежування необхідних для пред'явлення документів, випадки в'їзду-виїзду за відсутності окремих документів тощо.

Слід зазначити, що соціальна значущість та дієвість досліджуваних Порядків підтверджується їх постійним застосуванням. Зокрема, за 2020 рік здійснено в'їзд на ТОТ України - 1,76 млн. осіб: Донбас - 1,470 млн., АРК - 284 тис.; виїзд з ТОТ України - 1,75 млн. осіб: Донбас-1,482 млн., АРК - 282 тис. Це свідчить про те, що лінії розмежування не стали «кордоном» між «чужими» та «своїми», а лише виконують функцію маркеру буферної зони, забезпечуючи при цьому постійних рух осіб, транспортних засобів та вантажів з дотриманням вимог національної безпеки. Тим не менш, статистичні дані вказують, що за 2020 рік прикордонники притягнули до адміністративної відповідальності за порушення порядку в'їзду/виїзду на/з ТОТ України майже 7 тис. осіб.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Підводячи підсумок, можна говорити про реальне виконання органами державної влади свого конституційного обов'язку із забезпечення прав і свобод людини та їх гарантій як основного напрямку діяльності держави. Наслідком цього стало розроблення та закріплення дієвих механізмів в'їзду-виїзду на/з ТОТ України у постанові КМУ № 367 [5] та постанові КМУ № 815 [6]. Значущість вказаних нормативно-правових актів підкреслюється механізмом забезпечення їх дотримання, а саме встановленням юридичної відповідальності (адміністративної або кримінальної) за порушення порядку в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї. Наведені статистичні дані щодо порушення такого порядку є, на наш погляд, свідченням порівняно невисокого рівня обізнаності громадян. З огляду на це вбачаємо за необхідне посилити профілактичну роботу з протидії таким

порушенням, у тому числі, відповідними підрозділами органів охорони державного кордону. Це можливо зробити шляхом:

- розробки практичних рекомендацій, що дозволять сформувати пам'ятки громадянам України, які можуть бути розміщені у контрольних пунктах в'їзду/виїзду;

- проведення занять з депутатами органів місцевого самоврядування з метою подальшого поширення інформації та інформаційних листівок/бланків на їхній округах;

- розміщення основних положень зазначених Порядків в соціальних мережах;

- посилення роботи дільничними інспекторами прикордонної служби на їхніх ділянках відповідальності при здійсненні інформування місцевого населення.

Вбачається, що реалізація цих заходів надасть можливість розвантажити роботу правоохоронних органів, зокрема Державної прикордонної служби України.

Література

1. Конституція України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 02.02.2021 року)
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII // Верховна Рада України. URL: <https://cutt.ly/ohjuQHA> (дата звернення 17.02.2021 року).
3. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій

- та Луганській областях: Закон України від 18.01.2019 р. № 948 – IX // Верховна Рада України. URL: <https://cutt.ly/whjpb02> (дата звернення 20.02.2021 року).
4. Кримінальний Кодекс України: Закон України; Кодекс від 05.04.2001 року № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 20.02.2021 року)
 5. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 р. № 367. URL: <https://cutt.ly/xhjpwTO> (дата звернення 21.02.2021).
 6. Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окупованій території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 815. URL: <https://cutt.ly/UhjoGXH> (дата звернення 11.02.2021).
 7. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 року № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення 19.02.2021 року).
 8. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1995 року № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (дата звернення 19.02.2021 року).
 9. Про затвердження правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України № 57 від 27.01.1995 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF> (дата звернення 20.02.2021 року).

10. Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України: Постанова Кабінету Міністрів України № 289 від 04.06.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF#n8> (дата звернення 21.02.2021 року).
11. Данилевська Ю. О. Реалізація права особи на безоплатну правову допомогу в провадженні у справах про адміністративні правопорушення / Ю. О. Данилевська // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2017. Вип. 1. С. 108-118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2017_1_14
12. Антипов В. І., Антипов В.В. Кримінально-правова кваліфікація: навч. посіб. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. 120 с.
13. Залялова І. М. Кримінологічний портрет працівника підприємства, установи чи організації, що одержав неправомірну вигоду // Вісник Пенітенціарної асоціації України. 2017. № 1. С.156-161. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bpau_2017_1_22
14. Мота А. Ф. Класифікація адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до повноважень Державної прикордонної служби України / А. Ф. Мота // Наукові праці МАУП. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 1. С. 59-67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun_2017_1_12
15. Задорожній О. В. Міжнародно-правовий принцип непорушності кордонів у Європі та агресія Російської Федерації проти України / О. В. Задорожній // Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2014. Т. 14. С. 42-69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_7

16. Кузнєцова З. В. Дотримання конституційних норм в механізмі реалізації Конституції України. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 52-57. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2012_15_11
17. Огнев Т. Є. Конфіскація транспортних засобів або інших засобів вчинення злочину (ст. 332 КК України): окремі проблеми застосування. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 315-318. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_3_76
18. Кирилюк Ю. В. Сіденко Т.А., Мороз Н.В. Біобібліографічний покажчик наукових праць. Чернігів : Бібліотека ЧДІЕУ, 2010. 11 с.
19. Кресіна І. О. Проблеми законодавчого забезпечення антидискримінаційної політики в Україні. *Суспільно-політичні процеси*. 2016. Вип. 2. С. 109-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubpolpr_2016_2_7
20. Битяка Ю., Гаращука В., Зуй В. 2012. *Адміністративне право*. 2-е вид. Харків: Право. 656 с.

References

1. *Konstytucija Ukrainy* // *Oficijnyj sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennja 02.02.2021 roku)
2. *Pro zabezpechennja prav i svobod ghromadjan ta pravovyj rezhym na tymchasovo okupovanih terytorij Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 15.04.2014 r. # 1207-VII* // *Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: <https://cutt.ly/ohjuQHA> (data zvernennja 17.02.2021 roku).
3. *Pro osoblyvosti derzhavnoji polityky iz zabezpechennja derzhavnogho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytorijakh u Doneckij ta Lughanskij oblastjakh: Zakon Ukrainy vid 18.01.2019 r. # 948 – IX* //

- Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://cutt.ly/whjpbo2> (data zvernennja 20.02.2021 roku).
4. Kryminalnyj Kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy; Kodeks vid 05.04.2001 roku # 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (data zvernennja 20.02.2021 roku)
 5. Pro zatverdzhennja Porjadku v'jizdu na tymchasovo okupovanu terytoriju ta vyjizdu z neji: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.06.2015 r. # 367. URL: <https://cutt.ly/xhjpWTO> (data zvernennja 21.02.2021).
 6. Pro zatverdzhennja Porjadku v'jizdu osib, peremishhennja tovariv na tymchasovo okupovanih terytorij u Doneckij ta Lughanskij oblastjakh i vyjizdu osib, peremishhennja tovariv z takykh terytorij: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 lypnja 2019 r. # 815. URL: <https://cutt.ly/UhjoGXH> (data zvernennja 11.02.2021).
 7. Pro ghromadjanstvo Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 18.01.2001 roku # 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (data zvernennja 19.02.2021 roku).
 8. Pro porjadok vyjizdu z Ukrainy i v'jizdu v Ukrainu ghromadjan Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.01.1995 roku # 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (data zvernennja 19.02.2021 roku).
 9. Pro zatverdzhennja pravyl peretynannja derzhavnogho kordonu ghromadjanamy Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy # 57 vid 27.01.1995 roku // Oficijnyj sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF> (data zvernennja 20.02.2021 roku).
 10. Pro zatverdzhennja Porjadku oformlennja dokumentiv, shho pidtverdzhujutj ghromadjanstvo Ukrainy, posvidchujutj osobu chy jiji specialnyj status,

ghromadjanam, jaki prozhyvajutj na tymchasovo okupovanij terytoriji Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy # 289 vid 04.06.2014 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF#n8> (data zvernennja 21.02.2021 roku).

11. Danylevs'jka Ju. O. Realizacija prava osoby na bezoplatnu pravovu dopomogu v provadzhenni u spravakh pro administratyvni pravoporushennja / Ju. O. Danylevs'jka // Visnyk Lughans'jkogho derzhavnogho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka. 2017. Vyp. 1. S. 108-118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2017_1_14
12. Antypov V. I., Antypov V.V. Kryminaljno-pravova kvalifikacija: navch. posib. Vinnycja : TOV «Nilan-LTD», 2017. 120 s.
13. Zaljalova I. M. Kryminologhichnyj portret pracivnyka pidpryjemstva, ustanovy chy orghanizaciji, shho oderzhav nepravomirnu vyghodu // Visnyk Penitenciarної asociaciji Ukrainy. 2017. # 1. S.156-161. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bpau_2017_1_22
14. Mota A. F. Klasyfikacija administratyvnykh pravoporushenj, pov'jazanykh z nelegal'noju mighracijeju, protydiju jakym vidneseno do povnovazhenj Derzhavnoji prykordonnoji sluzhby Ukrainy / A. F. Mota // Naukovi praci MAUP. Serija: Jurydychni nauky. 2017. Vyp. 1. S. 59-67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun_2017_1_12
15. Zadorozhnij O. V. Mizhnarodno-pravovyj pryncyp neporushnosti kordoniv u Jevropi ta aghresija Rosijs'jkoji Federaciji proty Ukrainy / O. V. Zadorozhnij // Naukovi praci Nacional'nogho universytetu "Odes'jka jurydychna akademija". 2014. T. 14. S. 42-69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_7

16. Kuznjecova Z. V. Dotrymannja konstytucijnykh norm v mekhanizmi realizaciji Konstytuciji Ukrainy. Pravova derzhava. 2012. # 15. S. 52-57. Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2012_15_11
17. Oghnjev T. Je. Konfiskacija transportnykh zasobiv abo inshykh zasobiv vchynennja zlochynu (st. 332 KK Ukrainy): okremi problemy zastosuvannja. Chasopys Kyjivskogo universytetu prava. 2013. # 3. S. 315-318. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_3_76
18. Kyryljuk Ju. V. Sidenko T.A., Moroz N.V. Biobibliografichnyj pokazhchyk naukovykh pracj. Chernihiv : Biblioteka ChDIEU, 2010. 11 s.
19. Kresina I. O. Problemy zakonodavchogho zabezpechennja antydyskryminacijnoji polityky v Ukraini. Suspiljno-politychni procesy. 2016. Vyp. 2. S. 109-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubpolpr_2016_2_7
20. Bytjaka Ju., Gharashhuka V., Zuj V. 2012. Administratyvne pravo.2-e vyd. Kharkiv: Pravo. 656 s.