

## ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ У МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ: ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

### THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT IN INTERNATIONAL LEGAL ACTS: PECULIARITIES OF REGULATION AND IMPLEMENTATION

Грищенко Є.І., аспірант кафедри теорії,  
історії держави і права та філософії права

*Донецький національний університет імені Василя Стуса*

Стаття присвячена дослідженню особливостей міжнародного правового регулювання права на свободу пересування та деяких проблем його реалізації. Проаналізовано елементи, з яких складається зміст свободи пересування: в'їзд, виїзд та внутрішнє переміщення. Виявлено, що право на свободу переміщення є базовим правом, на основі якого покладаються більшість інших особистих прав, воно не обмежується суто питанням руху, але й питаннями економіки, політики, соціальних цінностей та виплат. Обґрунтовано, що право на свободу пересування є не просто особистим правом, а системоформуючим правом, навколо якого відбувались інтеграційні процеси і формувалась європейська спільнота, заснована на широких можливостях мобільності. Право на свободу пересування є символом відкритих кордонів та свободи особистості як такої. Без цього права неможливо уявити сучасні правові системи та міжнародну комунікацію.

Автором виявлено, що сучасне розуміння свободи пересування трактує її як багатовимірне явище не лише в контексті географії чи суб'єктної сторони, а й інших явищ та процесів, що є супутніми, але при цьому не менш важливими. Вищим ступенем розгортання свободи пересування є проголошення та закріплення факту відсутності кордонів для руху людей, товарів, послуг, капіталу, що дозволяє повністю реалізувати ліберальні принципи щодо цього права.

Автором з'ясовано, що законодавчі тенденції щодо реалізації права на свободу пересування як внутрішнього, так і зовнішнього є максимальне спрощення дозвільних бюрократичних процедур, оскільки як уже згадувалось цінність складає не просто право на пересування, а саме свобода пересування, відтак акцент робиться на широких індивідуальних можливостях людини, які можуть ускладнюватись не виправданими бюрократичними процедурами. Важливою проблемою для реалізації свободи пересування є захист від примусового переміщення, право не бути переміщеним. Право особи не бути переміщеним відповідає умовам для надання їй необхідного статусу, пов'язаного із гарантованими правами. Крім того, це відображає важливі соціальні цінності міжнародного права.

**Ключові слова:** право, права людини, свобода, принципи, свобода пересування, міжнародний досвід, міжнародний нормативний акт.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the international legal regulation of the right to freedom of movement and some issues of its implementation. The components that make up the meaning of freedom of movement are analyzed: entry, exit and internal movement. It has been found that the right to freedom of movement is a basic right on which most other personal rights are based, it is not limited purely to the issue of movement, but also to issues of economics, politics, social values and benefits. The article substantiates that the right to freedom of movement is not just a personal right, but a system-forming right around which integration processes took place and the European community was formed based on wide opportunities for mobility. The right to freedom of movement is a symbol of open state borders and individual freedom. Without this right it is impossible to imagine modern legal systems and international communication.

The author found that the modern understanding of freedom of movement interprets it as a multidimensional phenomenon not only in the context of geography or the subject side, but also other phenomena and processes that are concomitant but at the same time no less important. The highest degree of deployment of freedom of movement is the declaration and consolidation of the fact of the absence of borders for the movement of people, goods, services, and capital which allows the full realization of liberal principles regarding this right.

The author found out that legislative trends regarding the realization of the right to freedom of movement, both internal and external, are the maximum simplification of permitting bureaucratic procedures, since, as already mentioned, the value is not just the right to movement, but freedom of movement, so the emphasis is on broad individual human capabilities, which may be complicated by unjustified bureaucratic procedures. An important issue for the realization of freedom of movement is the protection against forced displacement, the right not to be displaced. A person's right not to be displaced meets the conditions for granting him the necessary status associated with guaranteed rights. In addition, it reflects important social values of international law.

**Key words:** law, human rights, freedom, principles, freedom of movement, international experience, international normative act.

Право на свободу пересування є фундаментальним системоформуючим правом, що стоїть біля витоків правових цінностей сучасної західної цивілізації. Кожен період історії ставить свої виклики пере цим правом, не є виключенням і сучасність. Свобода пересування та особливості її реалізації завжди стояла на пересіченні економічних можливостей держави, принципу недискримінації, суверенітету та гуманітарних цінностей. Реалізація одного принципу може обмежувати інший, а тому виникає потреба у розумному балансі. Дослідження міжнародного нормативно-правового досвіду регулювання та реалізації права на свободу пересування дасть можливість краще зрозуміти у якому напрямку має рухатись вітчизняна законодавча практика на шляху до міжнародної інтеграції. Метою цієї статті є аналіз особливостей міжнародного-правового регулювання свободи пересування у міжнародних нормативно-правових актах.

Отже, право на свободу пересування регулюється наступними міжнародними нормативно-правовими актами:

– ст. 13 Загальної декларації прав людини: «1. Кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі

місце проживання у межах кожної держави. 2. Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну» [1];

– ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: «1. Кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить, у межах цієї території, право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання. 2. Кожна людина має право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну. 3. Згадані вище права не можуть бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в цьому Пакті. 4. Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну» [2];

– ст. 15 (4) Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: «Держави-сторони надають чоловікам і жінкам однакові права щодо законодавства, яке стосується пересування осіб і свободи вибору місця проживання та фактичного місцеперебування» [3];

– ст. 5 (d) (i) Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації: «Держави-учасниці зобов'язуються заборонити і ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження, особливо щодо здійснення таких прав: права на свободу пересування і проживання в межах держави» [4];

– ст. 18 Конвенції про права інвалідів: «Держави-учасниці визнають права осіб з інвалідністю на свободу пересування, на свободу вибору місця проживання та на громадянство нарівні з іншими» [5];

– ст. 22 Американської конвенції з прав людини: «1. Кожен, хто законно перебуває на території держави-учасниці, має право пересуватися нею, обирати місце проживання з дотриманням положень закону. 2. Кожен має право вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою власну. 3. Користування вищезазначеним правом може бути обмежене лише відповідно до закону в рамках, необхідних у демократичному суспільстві, та з метою запобігання злочину чи захисту національної безпеки, суспільного спокою, публічного порядку, суспільної моральності та здоров'я або прав та свобод інших. 4. Користування правами, переліченими в пункті 1, може бути обмежено законом у певних зонах з урахуванням суспільного інтересу. 9. Масове висилання іноземців заборонено» [6].

Отже, можна дійти висновку, що свобода пересування класично складається із 3 елементів: в'їзд, виїзд та внутрішнє переміщення. Суб'єктна складова передбачає поширення принципу рівності та недискримінації у свободі пересування, оскільки така проблема теж має місце бути. Особливо складним є питання свободи пересування іноземців, оскільки часто це пов'язано із вибором місця проживання та перебування, що передбачає спроможність держав це забезпечити і додатковий тягар на їх економіку. Особливо проблемою є переміщення членів сімей, а також різниця між свободою переміщення економічно активних та неактивних громадян. Право на свободу пересування охоплює також проблему масового переселення, зокрема випадків примусової та добровільної репатріації. Право на свободу переміщення є базовим правом, на основі якого покладаються більшість інших особистих прав, воно не обмежується суто питанням руху, але й питаннями економіки, політики, соціальних цінностей та виплат. Це актуалізація для міжнародної спільноти велику кількість проблем, які потрібно врегулювати і які у різні періоди історії впорядковувались по-різному. Право на свободу пересування не може бути абсолютним в силу вищевказаних проблем, по-справжньому воно розгортається при аналізі різного роду обмежень, того наскільки вони допустимі чи ні, дискримінаційні чи ні.

Концептуально свобода пересування стояла одним із витоків формування європейської та міжнародної спільноти загалом. Так, К. Морено вказує: «Свобода пересування людей стала широко розглядатися як центральний аспект європейської інтеграції, як передумова для здійснення більшості інших прав ЄС (включно з правом на рівність), як відчутний символ інтеграції в ЄС, свобода пересування має велике соціальне, економічне та політичне значення. Мобільність була проголошена фундаментальним правом, основоположним принципом і основним правом громадянства ЄС» [7; 8]. Отже, право на свободу пересування є не просто особистим правом, а системоформуючим правом, навколо якого відбувались інтеграційні процеси і формувалась європейська спільнота, заснована на широких можливостях мобільності. Право на свободу пересування є символом відкритих кордонів та свободи особистості як такої. Без цього права неможливо уявити суцільні правові системи та міжнародну комунікацію.

Варто відзначити, що у ЄС вільне пересування часто розглядається у більш широкому значенні і поширюється

не лише на людей. Так, зокрема, у Договорі про заснування європейської спільноти вказується про особливості внутрішнього ринку, що його характеристикою є «скасування перешкод вільному пересуванню людей, товарів, послуг та капіталу між державами-членами». Внутрішній ринок охоплює простір без внутрішніх кордонів, де згідно з цим Договором забезпечено вільне пересування людей, товарів, послуг та капіталу. Кожен громадянин Союзу має право на вільне пересування та перебування на території держав-членів, з урахуванням обмежень та умов, закладених у цьому Договорі». Отже, черговий раз можна переконавшись, що сучасне розуміння свободи пересування трактує її як багатомірне явище не лише в контексті географії чи суб'єктної сторони, а й інших явищ та процесів, що є супутніми, але при цьому не менш важливими. Це обумовлено тим, що європейська спільнота започаткувала свої інтеграційні процеси як економічний союз, відтак, економічна сторона свободи пересування мала бути відображена. Вищим ступенем розгортання свободи пересування є проголошення та закріплення факту відсутності кордонів для руху людей, товарів, послуг, капіталу, що дозволяє повністю реалізувати ліберальні принципи щодо цього права. К. Тулба слушно вказує: «У праві ЄС термін «пересування» охоплює не тільки фізичний перетин кордонів суб'єктами і об'єктами правовідносин (людьми, товарами, грошовими коштами), а й права, пов'язані з проживанням та здійсненням різних видів економічної діяльності на території інших держав». Так справді, пересування для європейського законодавства це рух всього матеріального та нематеріального, особливо, що стосується економічної діяльності, що не вимагає від держав додаткових витрат, а навпаки їх збагачує [9, с. 291].

Важливою проблемою у реалізації права на свободу пересування, яку актуалізує Комітет ООН з прав людини є бюрократичні процедури: «...джерелом занепокоєння є численні правові та бюрократичні бар'єри зайво впливає на повну реалізацію прав осіб на пересування вільно залишати країну, в тому числі свою власну і поселитися в іншій. Щодо права на пересування всередині країни, Комітет розкритикував положення вимагаючи від осіб звертатися за дозволом на зміну місця проживання або шукати узгодження з місцевими органами влади зміни місця проживання, а також затримки обробки таких письмових заяв» [10]. Тобто, законодавчі тенденції щодо реалізації права на свободу пересування як внутрішнього, так і зовнішнього є максимальне спрощення дозвільних бюрократичних процедур, оскільки як уже згадувалось цінність складає не просто право на пересування, а саме свобода пересування, відтак акцент робиться на широких індивідуальних можливостях людини, які можуть ускладнюватися не виправданими бюрократичними процедурами. Так, необхідність отримання дозволу на зміну місця проживання є грубою невідповідністю і порушенням права на свободу пересування. Отже, бюрократичні процедури мають сприяти, а не ускладнювати право в'їзду-виїзду з країни та внутрішнього переміщення, що вимагає або скасування таких процедур або їх спрощення. Із вищесказаного можна дійти висновку, що процеси діджиталізації, що відбуваються в Україні мають обов'язково стосуватись і реалізації права на свободу пересування. Так, зокрема, процедури, пов'язані зі зміною місця реєстрації цілком можуть бути цифровізовані через електронні сервіси. Такі програми як «Держава в смартфоні» мають включати у себе і спрощення бюрократії, пов'язаної із зміною місця проживання.

«Застосування обмежень, дозволених відповідно до пункту 3 статті 12 Пакту має відповідати іншим правам, гарантованим Пактом та фундаментальним принципам рівності та недискримінації. Таким чином, порушенням Пакту буде розглядатись, якщо права, закріплені в пунктах 1 і 2 статті 12, були обмежені шляхом проведення будь-яких

відмінностей, наприклад, на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майна, народження чи іншого статусу. При розгляді державних звітів Комітет у кількох випадках виявив, що заходи, які перешкоджають жінкам вільно пересуватися, вимагаючи згоди або супроводу особи чоловічої статі є порушенням статті 12» [10]. Отже, принципи рівності і недискримінації під час реалізації права на свободу пересування мають бути дотримані. Особливу увагу Комітет приділяє правовим системам традиційно-релігійного типу, де віровчення є частиною системи права, а тому певні традиції, що порушують сучасний принцип рівності мають місце. Мова в першу чергу про мусульманські країни, деякі з них по цей день зберігають сувору гендерну нерівність. Однак, попри такі приписи, важливо відрізнити сучасну демократичну домінуючу парадигму, у рамках якої розвиваються сучасні правові системи і західну цивілізацію як таку і менш прогресивні правові системи і традиції, які, однак поступово дуже повільно можуть змінюватись, але не відповідають і не вписуються у таку парадигму. У даному випадку свобода пересування є гарним індикатором прогресивності тієї чи іншої правової системи. Але, у контексті сучасних подій в Україні варто звернути увагу наскільки свобода пересування і принцип недискримінації за національною ознакою чи громадянством узгоджується із національною безпекою. Чи є порушенням статті 12 Пакту обмеження свободи пересування для громадян країни агресора? Постає питання, що важливіше принцип недискримінації і свобода пересування чи національна безпека? Зрештою, якщо знехтувати національною безпекою заради свободи пересування, то може статись так, що кордонів, через які має реалізуватись це право просто не буде як і суверенітету. Відтак за наявності обґрунтованих підстав і дотримання принципу пропорційності цілком доцільно є введення вибіркового обмежень на свободу пересування громадян країни-агресора. Порушень статті 12 Пакту у такому випадку не буде.

Підтвердженням принципу недискримінації є спеціальні норми, що захищають свободу пересування жінок: «Комітет ООН з прав людини акцентує увагу на правах жінок на свободу пересування та вільний вибір місця проживання та зобов'язання захищати їх. Наприклад, несумісним з ч. 1 ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права є те, що вказане право жінки за певним законом чи на практиці може залежати від волі іншої особи» [11, с. 300]. Як відомо мова йде про народи із різними правовими традиціями щодо жінки, в першу чергу мусульманські країни. Супровід дієздатної особи без її згоди не може відповідати Конвенції, однак ця проблема є набагато серйознішою ніж відповідність норми, оскільки торкається вкорінених традицій в окремих країнах, які потрібно враховувати. З іншого боку, жінка у супроводі сторонньої особи хоча б частково за законодавством внутрішнім може реалізувати право на свободу пересування, без такого супроводу воно взагалі неможливе. Відтак для окремих країн повністю розгорнута свобода переміщення поки залишається питанням дискусій у частині гендерної рівності. Важливим критерієм реалізації обмеження права на свободу пересування є відсутність дискримінації. Однак, відповідно до Пакту, допускається різне відношення до категорій осіб, якщо його метою є досягнення законності, а критерієм для такого відношення є розумність. «Деякі держави обмежують свободу пересування за віком. Туреччина обмежує осіб старше 65 років залишати власне місце проживання, тоді як закон Боснії та Герцеговини забороняє пересування громадян молодшого віку,

старше вісімнадцяти» [12, с. 133]. Такі законодавчі обмеження, особливо коли вони носять не типовий характер мають бути достатньо обґрунтовані, опираючись на певні правові традиції, розумність і відповідність сучасним стандартам права на свободу пересування.

Важливою глобальною проблемою реалізації права на свободу пересування є заборона масових переміщень. Однак навіть деякі держави ЄС у новітній історії вдавались до прихованих таких заходів. Зокрема це стосується уряду Франції, який у 2010 році проводив політику оплачуваної репатріації ромів до країни походження (Румунія чи Болгарія у даному випадку). Хоча справа про платну репатріацію вразливої меншини не була раніше на розгляді ЄСПЛ, прецедентне право свідчить про те, що дії Франції становлять непряме, але тим не менш заборонене для посягання на права громадян ЄС [13]. Важливою проблемою для реалізації свободи пересування є захист від примусового переміщення, право не бути переміщеним. Право особи не бути переміщеним відповідає умовам для надання йому міжнародного статусу прав людини. Крім того, це відображає важливі соціальні цінності, що є актуальним і узгоджується з різними системами цінностей, відображає існуючі цінності міжнародного права [14]. Деякі міжнародні науковці пропонують це право взагалі виділити окремо, зважаючи, що воно не відноситься до руху, а навпаки – до права «не рухатись».

Комітет ООН підкреслює, що «з урахуванням положення частини 3 статті 12, право проживати в місці за власним вибором у межах території включає захист від усіх форм примусового внутрішнього переміщення». Сюди ж відноситься принцип реституції житла та майна для біженців та переміщених осіб («Принципи Пінейро») зазначають, що ніхто не може бути свавільно чи незаконно примушений залишити певну територію, область чи регіон» [15]. Отже, законність перебування особи іноземця чи біженця на певній території покладає на держави певні зобов'язання щодо недопущення примусового переміщення чи переселення.

**Висновки.** Отже на підставі вищевикладеного варто зробити наступні висновки щодо особливостей міжнародно-правового регулювання права на свободу пересування та його реалізації:

1. Право на свободу пересування є не просто особистим правом, а системоформуючим правом, навколо якого відбувались інтеграційні процеси і формувалась європейська спільнота, заснована на широких можливостях мобільності. Право на свободу пересування є символом відкритих кордонів та свободи особистості як такої.

2. Сучасне розуміння свободи пересування трактує її як багатомірне явище не лише в контексті географії чи суб'єктної сторони, а й інших явищ та процесів, що є супутними, але при цьому не менш важливими. Це обумовлено тим, що європейська спільнота започаткувала свої інтеграційні процеси як економічний союз, відтак, економічна сторона свободи пересування мала бути відображена.

3. Важливим критерієм реалізації обмеження права на свободу пересування є відсутність дискримінації. Однак допускається різне відношення до певних категорій осіб, якщо його метою є досягнення законності, а критерієм для такого відношення є розумність.

4. Важливою проблемою для реалізації свободи пересування є захист від примусового переміщення, право не бути переміщеним. Право особи не бути переміщеним відповідає умовам для надання їй необхідного статусу, пов'язаного із гарантованими правами. Крім того, це відображає важливі соціальні цінності міжнародного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна декларація прав людини декларація від 10 грудня 1948 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Ратифіковано від 19.10.1973 [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, прийнята у 1979 році Генеральною Асамблеєю ООН. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text)

4. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 року. URL [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text)
5. Конвенція про права осіб з інвалідністю. Ратифіковано від 13.12.2006. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text)
6. Американська конвенція з прав людини від 22.11.1969 р. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>
7. Intergovernmental Comm. on European Integration, The Brussels Report on the General Common Market (Referred to as the Spaak Report), 1 (June 1965).
8. Camino Mortera-Martinez & Christian Odendahl, What Free Movement Means to Europe and Why it Matters for Britain (2017). Centre for European Reform on January 19th 2017 URL [https://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_cmm\\_co\\_freemove\\_19jan17.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_cmm_co_freemove_19jan17.pdf).
9. Тулба К. Г. Правове регулювання становлення свободи пересування на прикладі Європейського Союзу. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2017, № 3. С. 290–294
10. CCPR General comment № 23, para. 7, in HRI/GEN/1/Rev.3, Human Rights Committee, 15 August 1997.
11. Тулба К.Г. Нормативне закріплення прав на вільне пересування та вільний вибір місця проживання у міжнародному праві. *Держава і право*, 78. 2017. С. 298–309.
12. Richardson Eric, Devine Colleen. Emergencies end Eventually: How To Better Analyze Human Rights Restrictions Sparked by the Covid-19 Pandemic Under the International Covenant on Civil and Political Rights. *Michigan Journal of International Law*. Vol. 42 Iss. 1 (2020) 105–176.
13. Gunther, Caitlin T. (2012) France's Repatriation of Roma: Violation of Fundamental Freedoms, *Cornell International Law Journal*: Vol. 45: Iss. 1, Article 5. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol45/iss1/5>
14. M. Stravropoulou (1994). The Right Not to Be Displaced. *The American University Journal of International Law and Policy*. 1994. Vol. 9, № 3. 689–749.
15. Land and Human Rights: Standards and Applications. United Nations, Geneva, 2015. URL: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Land\\_HR-StandardsApplications.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Land_HR-StandardsApplications.pdf).