

УДК 341.231.14

*Ю.І. Миколаєнко
аспірант,*

Університет економіки та права «КРОК»

Конституційно-правові обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання

У статті досліджуються унормовані права людини та обмеження свободи пересування і вільного вибору місця проживання.

Ключові слова: *права людини, обмеження, свобода пересування та вільний вибір місця проживання.*

*Ю.И. Миколаенко
аспирант,*

Университет экономики и права «КРОК»

Конституционно-правовые ограничения свободы передвижения и свободного выбора места жительства

В статье исследуются нормированные права человека, ограничения свободы передвижения и свободного выбора места жительства.

Ключевые слова: *права человека, ограничения, свобода передвижения и свободный выбор места жительства.*

*J. Mykolaenko
Postgraduate Student,
“KROK” University*

Constitutional and legal restrictions on freedom of movement and free choice of residence

The article studies unregulated human rights and restricts freedom of movement and free choice of place of residence.

Keywords: *human rights, restrictions, freedom of movement and free choice of place of residence.*

Постановка проблеми

Обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання не є чимось надзвичайним чи якимось виключенням з загальнолюдських інтересів суспільного середовища. Реалії сьогодення, зокрема глобалізаційні виклики, події

на сході України, економічна стагнація, порушення прав людини дають підстави для переосмислення багатьох класичних понять і категорій, зокрема практичної сторони права як регулятора суспільних відносин, вимагають неупередженого погляду, детального дослідження юридич-

ної природи кризь призму конституційно-правових основних концепцій праворозуміння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел з питань обмеження прав на свободу пересування і вільний вибір місця проживання дає підстави для дискусій, різноманітних поглядів, існування суперечливих точок зору з окресленої проблематики, містить низку невирішених дискусійних проблем. Загалом відсутність єдиної точки зору дає поштовх до нових типів праворозуміння.

Не вирішеними раніше частинами загальної проблеми залишаються унормовані права людини та обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання.

Формулювання цілей статті

Дослідження законодавчо визначених обмежень, узгодження з конституційними вимогами. Аналіз правової природи і поняття обмежень прав і свобод людини.

Виклад основного матеріалу дослідження

Закріплення на конституційному рівні прав кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, на свободу пересування та вільний вибір місця проживання не є свідченням абсолютного характеру цих прав. Так, у статті 33 Основного Закону, в якій, власне, й закріплені дані права, зазначено, що вони гарантуються за винятком обмежень, які встановлюються законом. Також про таку можливість встановлення випадків обмежень прав і свобод людини на конституційному рівні йдеться у частині першій статті 64 Основного Закону України. Конкретні ж обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання унормовані у статтях 12 та 13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

І хоча далі ми будемо аналізувати саме законодавчо визначені обмеження, все ж

додамо, що в загальному, виходячи зі змісту частини другої статті 64 Конституції України, окремі обмеження прав і свобод, у тому числі прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень. При цьому додамо, що у статтях 12 та 13 згаданого закону також йдеться про можливість обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан. Проте, як бачимо, закон не містить вказівки про необхідність зазначення строку дії цих обмежень. На нашу думку, закон у цій частині потребує узгодження із конституційними вимогами.

Наразі ж проаналізуємо правову природу та поняття обмежень прав і свобод людини.

Варто наголосити, що поштовх до подальших наукових досліджень цієї проблематики був зроблений вітчизняними дослідниками Ю.М. Тодикою [1] та П.М. Рабіновичем [2].

Так, С.Ю. Возгрін наголошує, що відповідно до міжнародних договорів користування правами людини не повинно обмежуватися. Тим не менше, коли це потрібно, встановлюються чіткі обґрунтування, конкретні межі запровадження обмежень прав і цілі можливих відступів від тих прав, котрі захищені міжнародними угодами. З одного боку, це дає державі можливість, посилаючись на дію відповідних міжнародно-правових норм, запроваджувати вимушені обмеження на користування певними правами, а з іншого – захищає громадян від свавільних дій держави щодо обмеження їхніх прав [3]. Таким чином бачимо, що у питанні обмеження прав і свобод людини слід чітко враховувати вимоги міжнародно-правових актів.

Ю. Ірха звертає увагу на те, що, хоча конституційні права і свободи наділені найвищою юридичною силою, більшість із них не є абсолютними, адже їх здійснення може бути обмежене законом. Таке обмеження допускається в інтересах захисту здоров'я та моральності населення, націо-

нальної безпеки, територіальної цілісності держави, прав і свобод громадян, а також для охорони громадського порядку, запобігання злочинів, з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами отримати інформацію неможливо, попередження розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [4]. Така позиція науковця цілком може бути застосована й до прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Зокрема, вище ми зазначали про неабсолютний характер цих прав. Крім того, правовий аналіз положень статей 12 та 13 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» свідчить, що окреслені Ю. Ірхою підстави застосування обмежень прав і свобод людини є актуальними й для розглядуваних нами прав.

Ведучи далі, Ю. Ірха наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина з названих підстав спрямоване на досягнення розумного балансу між інтересами окремих осіб, суспільства та держави. Однак на практиці непоодинокими є випадки, коли законодавець і правозастосовні органи надто широко інтерпретують допустимі обмеження зазначених прав і свобод, особливо в інтересах національної безпеки, внаслідок чого спотворюється або взагалі нівелюється їхня сутність. Крім того, часто громадяни гіперболізують обсяг належних їм конституційних прав і свобод та межі їхньої реалізації, ставлять власні інтереси вище за національні, а тому вважають неправомірним встановлення будь-яких обмежень щодо них, навіть із метою забезпечення національної безпеки.

На наш погляд, науковець доволі вдало робить акцент на можливості зловживання своїми повноваженнями щодо встановлення обмежень прав і свобод з боку компетентних державних органів, і так само на нехтуванні встановленими обмеженнями з боку громадян. Як наслідок, по-перше, створюється ситуація загрози порушення прав людини на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, і, по-

друге – порушення законно встановлених обмежень реалізації цих прав. Крім того, вважаємо, нинішня ситуація в Україні, що пов'язана із трагічними подіями на території Донецької та Луганської областей, ще більше загострює потребу в ретельному підході до встановлення відповідних обмежень свободи пересування та вільного вибору місця проживання.

Про поділ прав людини в контексті статті 64 Основного Закону України на абсолютні права, що не можуть підлягати обмеженню з боку держави, та інші права веде мову і О.В. Скрипнюк. Слід погодитися з його висловлюванням про те, що конституційне законодавство України передбачає можливість обмеження прав і свобод людини на цілком легітимних підставах. При цьому конституційно-правове регулювання обмеження прав людини має вичерпні правові параметри, які не можуть розширюватися в довільному порядку і мають дискретний характер [5]. Зазначене безумовно стосується і прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Говорячи про правову природу обмеження прав і свобод людини, А.В. Самотуга доречно розпочинає із загальної тези про те, що одним із базових принципів правового статусу особи є те, що права і свободи людини під час їхньої реалізації не повинні шкодити правам і свободам інших осіб, а також іншим захищеним правом інтересам особи, суспільства і держави з огляду на те, що держави за допомогою національних та міжнародних правових засобів вдаються до обмеження прав і свобод людини [6].

При цьому далі науковець доречно акцентує на тому, що в сучасному світі виникають нові глобальні загрози людству, наслідком яких є запровадження державами спеціальних правових режимів, пов'язаних із обмеженням основних прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим особливої значущості набуває захист суспільства від подібних загроз. Тому насамперед постає питання правомірності обмеження прав і свобод людини, особливої якого окреслені міжнародним

правом і безпосередньо реалізовані в національних законодавствах. Дана позиція вченого ґрунтується на оцінці загальносвітової ситуації. Ми ж солідарні з нею і вище вели мову про це в контексті українських реалій.

Разом із тим зазначимо, що права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання є одними з фундаментальних прав, визнаних в усьому світі. Як наслідок, ці права не створені безпосередньо нашою державою, а запозичені до національного законодавства як міжнародні стандарти. Тому державні органи України не можуть їх скасувати (про що йдеться у частині другій статті 22 Конституції України), а в питанні встановлення обмеження цих прав мають діяти виключно у законодавчому руслі, застосовуючи лише цілком обґрунтовані обмеження, навіть в умовах тих подій, у яких нині перебуває наша держава, про що йшлося вище.

На думку вітчизняної дослідниці О.В. Осинської, обмеження прав і свобод людини слід визначати як законодавче звуження змісту та обсягу прав і свобод людини щодо її можливостей мати, володіти, користуватися і розпоряджатися соціальними цінностями, свободою дій і поведінки з метою захисту суверенітету і територіальної цілісності або громадського порядку, забезпечення економічної й інформаційної безпеки, для охорони здоров'я, суспільної моралі й забезпечення захисту прав і свобод людини та є показником державних стандартів рівня життя людини [7].

Науково-правовий аналіз даного визначення обмеження прав і свобод людини, яке є загальнотеоретичним визначенням (тобто стосується будь-яких прав і свобод людини), нашою державою на певні роздуми.

Так, запропоновані науковцем підстави обмеження прав і свобод людини цілком узгоджуються із загальноприйнятною позицією, що існує у науці теорії права, а також у нашому випадку відповідають підставам, унормованим у статтях 12 та 13 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Разом із тим визначення обмеження прав і свобод людини, за О.В. Осинською,

як законодавчого звуження змісту та обсягу прав і свобод людини зумовлює необхідність звернутися до конституційних приписів та позиції Конституційного Суду України. Так, Основний Закон України у частині третій статті 22 звертає нашу увагу на те, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Таку конституційну вимогу, на нашу думку, слід трактувати як безумовну заборону звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних, і вона завжди має спрямовувати законотворчу діяльність у відповідному руслі.

Також у даному випадку звертаємо увагу на думку Конституційного Суду України, викладену у його Рішенні у справі про постійне користування земельними ділянками № 5-рп/2005 від 22.09.2005 р., за яким звуження змісту та обсягу прав і свобод є їхнім обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняттями змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їхня сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами та не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [8]. Таким чином бачимо чітку позицію, за якою звуження змісту та обсягу прав і свобод є їхнім обмеженням. Тому, беручи до уваги зміст частини першої статті 33 Конституції, можемо стверджувати, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, за винятком можливості законодавчого звуження змісту та обсягу цих прав. Тобто Конституція при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, з одного боку, не допускає звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22), а з іншого – передбачає можливість

застосування такого звуження щодо прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання на рівні закону (частина перша статті 33). Принагідно зазначимо, що зміни до Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» в частині встановлення нових підстав обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання вносилися у 2014 та 2016 роках. На наш погляд, вирішення такої ситуації має бути здійснене Конституційним Судом шляхом проведення офіційного тлумачення відповідних положень Конституції.

За визначенням А.Є. Стрекалова, обмеження основних прав і свобод особи – це правомірне, цілеспрямоване кількісне та (або) якісне применшення у процесі правореалізації тих можливих моделей поведінки (правомочностей), які становлять основне право (свободу) особи, з боку інших осіб [9]. Як видається, вчений у цьому визначенні не акцентував увагу на такій важливій характеристиці категорії «обмеження прав і свобод людини», як підстави такого обмеження. Крім того, некоректним вважаємо вжите словосполучення «інших осіб», оскільки має йтися про те, що такі обмеження запроваджуються державою в особі її державних органів. Хоча, звісно ж, дослідник вдало визначив основну суть цієї правової категорії.

Ю.О. Фігель визначає обмеження прав і свобод людини і громадянина як певні заборони, що покликані змінити поведінку особи шляхом обмеження суб'єктивного права [10]. Як бачимо, у цьому визначенні також не акцентовано увагу на загальних підставах такого обмеження.

На думку П.М. Кузьменка, обмеження конституційних прав та свобод людини – це вся сукупність явищ, що здійснюють вплив на можливості особи обирати вид та міру поведінки шляхом звуження обсягу її конституційних прав і свобод або шляхом розширення обсягу її обов'язків на основі передбачених законом процедури, підстав та умов. Результатом такого впливу є стримування протизаконного чи іншого діяння особи, через що створюються умови для задоволення інтересів

особи, інших осіб та інтересів суспільства. Обмеження поділяються на правомірні та неправомірні [11].

Правовий аналіз цього визначення спонукає нас до наступних міркувань. Так, на нашу думку, визначаючи загальнотеоретичні аспекти обмеження прав і свобод людини, не доцільно розглядати цю категорію через «розширення обсягу обов'язків особи». Адже обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання встановлюються виключно законом. Тому будь-яка особа відповідно до Основного Закону зобов'язана неухильно додержуватися Конституції України та законів України (частина перша стаття 68). Це є одним із основних обов'язків, обсяг якого не збільшується і не зменшується.

А.В. Малько визначає загальні ознаки реалізації правових обмежень, які, на його думку, полягають у тому, що вони: пов'язані з несприятливими умовами для здійснення власних інтересів суб'єкта, оскільки спрямовані на їхнє стримування й одночасно на задоволення інтересів протилежної сторони; повідомляють про зменшення обсягу можливостей, свободи, а значить, і прав особи, що здійснюється за допомогою обов'язків, заборон, покарань; позначають собою негативну правову мотивацію; спрямовані на захист суспільних відносин, виконують охоронну функцію; припускають зниження негативної активності [12].

Дослідження зазначених міркувань вченого дає підстави стверджувати про таке. По-перше, в контексті виконання законодавчо встановлених обмежень, скажімо, права на свободу пересування на територіях, де введено воєнний або надзвичайний стан, навряд чи ми можемо визначити «інтереси протилежної сторони» та й «протилежну сторону» взагалі. Таке обмеження права особи на свободу пересування встановлене швидше задля безпеки цієї ж особи. По-друге, про недоцільність визначення категорії «обмеження прав і свобод людини» як результату збільшення обов'язків особи ми наголосили вище.

Також слід звернутися до дослідження про правове регулювання обмеження прав

і свобод людини, здійсненого О.В. Скрипнюком. Так, на його думку, обмеження прав людини може бути: 1) загальним; 2) конкретно-індивідуальним. У першому випадку обмеження прав людини є наслідком настання певного правового режиму чи стану, пов'язаного з потребами захисту національної безпеки і оборони. У другому випадку обмеження прав людини має конкретно-індивідуальний характер. Метою відповідних обмежувальних заходів щодо тієї чи іншої людини є забезпечення конституційних прав і свобод інших людей. До того ж конкретно-індивідуальні обмеження прав людини можуть стати наслідком застосування до людини процесуальних дій кримінального, адміністративного чи дисциплінарного характеру [13]. На нашу думку, така позиція узгоджується із загальною законодавчою концепцією унормування підстав застосування обмежень прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, викладеною у статтях 12 та 13 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

При цьому О.В. Скрипнюк на підставі узагальнення своїх думок пропонує визначення обмеження прав і свобод людини, за яким це є передбачений Конституцією та законами України режим тимчасового загального або конкретно-індивідуального призупинення чи звуження обсягу визначених і гарантованих Основним Законом прав і свобод в інтересах забезпечення прав інших людей, а також забезпечення національної безпеки і оборони України.

Погоджуючись із основною частиною даного визначення, все ж вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що в Конституції та Законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» йдеться саме про обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Обмеження ж даних прав, за позицією Конституційного Суду, про що ми говорили вище, є звуженням їхнього змісту та обсягу. Тобто у даному випадку, на наше переконання, не може йтися про призупинення даних прав (навіть тимчасове). Адже тимчасове при-

зупинення прав, як вважаємо, передбачає повну неможливість їхньої реалізації протягом певного часу. Навряд чи ми можемо уявити ситуацію повного призупинення можливості реалізації, скажімо, права на свободу пересування.

Подібне зауваження стосується і позиції Ю.О. Фігель, за якою, розглядаючи проблему обмеження прав людини, необхідно вирізняти два поняття: перше – безпосереднє обмеження прав (як позбавлення власників частини прав або частини певного права), друге – обмеження у здійсненні прав (як повна або часткова неможливість реалізації певних прав) [14]. Проте у даному випадку науковець веде мову, зокрема, про повне позбавлення людини частини її прав.

Загальною метою встановлення обмежень прав і свобод людини, на думку Н.Д. Жильнікової, є необхідність нормального функціонування суспільства і держави, поважання прав і свобод інших людей [15].

Аналізуючи конституційні визначення щодо обмеження прав і свобод людини, в тому числі й прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, А.В. Самотуга звертає увагу на те, що у такий спосіб на конституційному рівні, тобто принципово, визначені підстави й цілі обмежень прав і свобод громадян, а також межі здійснення таких прав і свобод. Однак ці встановлення мають потребу в конкретизації і подальшому науковому осмисленні. При цьому додається, що конституційне формулювання (частина перша статті 33) про встановлення на законодавчому рівні обмежень прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання не містить конкретизації підстав щодо таких обмежень.

Цілком погоджуємося із такою думкою науковця, а тому розпочнемо аналіз законодавчо визначених підстав застосування обмежень прав людини на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Водночас додамо, що конституційна норма (частина перша статті 33) має відсилочний характер у частині встановлення на законодавчому рівні обмежень таких прав.

Принагідно також зазначимо, що встановлення обмежень свободи пересування та вільного вибору місця проживання саме на рівні Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» цілком узгоджується із загальною світовою практикою. Так, за приписами частини другої статті 29 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [16]. Як бачимо, дана норма міжнародного документа також визначає й загальну мету запровадження обмежень прав і свобод людини.

Отже, науково-правовий аналіз положень статей 12 та 13 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» дає підстави стверджувати, що унормовані обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання поділяються на дві категорії:

- 1) обмеження, що встановлюються на певній території;
- 2) обмеження, що застосовуються щодо певної категорії осіб.

Так, відповідно до частини першої статті 12 цього закону свободу пересування може бути обмежено на таких територіях: у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності; на тимчасово окупованих територіях.

Своєю чергою згідно з частиною першою статті 12 закону вільний вибір місця проживання обмежується в адміністратив-

но-територіальних одиницях, які знаходяться: у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на території, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на тимчасово окупованих територіях.

Порівняльний аналіз засвідчив, що обмеження реалізації прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, які встановлюються на певних територіях, практично ідентичні, за виключенням того, що свобода пересування обмежується і на приватних земельних ділянках. Розглянемо окремі такі обмеження.

Таким чином, по-перше, права, що розглядаються, обмежуються у прикордонній смузі. За визначенням статей 22 та 23 Закону України «Про державний кордон України» з метою забезпечення на державному кордоні України належного порядку Кабінетом Міністрів України встановлюється прикордонна смуга. Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм з урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. Крім того, важливо, що до прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення. У прикордонній смузі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, встановлюється прикордонний режим, який регламентує відповідно до цього закону та інших актів законодавства України правила в'їзду, перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт тощо [17]. З цього приводу зазначимо наступне.

На думку І.І. Голубки, істотним недоліком Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» є те, що він містить тільки перелік територій, на яких застосовується обмеження пересування, проте безпосередньо сам поря-

док встановлення таких обмежень визначається іншими нормативно-правовими актами. При цьому в деяких випадках такі обмеження регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить як Конституції, так і положенням самого Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [18]. Очевидно, що науковець має на увазі саме зазначені вище положення Закону України «Про державний кордон України». Проте, на наш погляд, така позиція вченого є сумнівною, оскільки як Конституція, так і зазначений закон визначають, що обмеження, скажімо, свободи пересування встановлюються на рівні закону. На виконання цих вимог Законом «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» і встановлено, що одним із обмежень свободи пересування є його обмеження у прикордонній смузі. При цьому вважаємо цілком доцільним та не суперечливим ані Конституції, ані закону, що сама прикордонна смуга та порядок встановлення на її території прикордонного режиму встановлюється / визначається Урядом України.

По-друге, розглядувані права обмежуються у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом. Варто наголосити, що у даному випадку Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» не визначає, які території відносяться до таких зон, а має відсилочний характер. Тому слід звернутися до інших законодавчих актів, що визначають такі зони з обмеженим доступом. Розглянемо окремі з них.

Так, положення Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначають території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Ці території поділяються на зони, а саме: зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення, зона гарантованого добровільного відселення. Дані зони визначені в залежності від рівня радіоактивного забруднення. Межі цих зон встановлюються та переглядаються

Кабінетом Міністрів України [19]. Наша позиція щодо такої участі Уряду була викладена вище, коли йшлося про обмеження прав, що розглядаються у цьому дослідженні, у прикордонній смузі. Проте ще раз зазначимо, що саме Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» встановлює обмеження цих прав у зонах, які належать до зон з обмеженим доступом, а Кабінет Міністрів лише визначає межі цих зон.

Що ж до власне обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, то згідно із зазначеним вище законом у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забороняється, зокрема, постійне проживання населення, перебування осіб, які не мають на це спеціального дозволу, перебування осіб, які мають медичні протипоказання для роботи в контакт з джерелами іонізуючого випромінювання тощо. Своєю чергою із зони гарантованого добровільного відселення з метою зниження ризику захворюваності населення та зменшення доз радіоактивного опромінення державою гарантується, зокрема, добровільне переселення людей.

У даному випадку слід звернути увагу також на Порядок відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, затверджений Наказом МНС України від 02.11.2011 р. № 1157, за яким організація відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення громадянами України, іноземцями та особами без громадянства здійснюється на підставі їхніх письмових запитів [20].

Ще однією зоною з обмеженим доступом за приписами Закону України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» є визначені у проектній документації на ядерні установки, об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами, іншими джерелами іонізуючого випромінювання, земельні ділянки і смуги, будівлі, споруди, їхні частини, вільне пересування якими обмежується і контролю-

ється відповідними підрозділами охорони. Закон чітко встановлює, що у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки України в межах ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, транспортних засобів та санітарно-захисних зон обмежується вільне пересування з ядерними матеріалами, радіоактивними відходами, іншими джерелами іонізуючого випромінювання, зброєю, набоями, вибухівкою, іншими матеріалами, предметами, речовинами, що можуть викликати отруєння, вибух, пожежу, а також обмежується доступ до зон обмеження доступу [21].

Таким чином, наведені нормативні визначення щодо обмеження реалізації прав, що розглядаються, у зонах з обмеженим доступом свідчать, що такі обмеження у першу чергу обумовлюються необхідністю забезпечення охорони здоров'я населення, а також питаннями національної безпеки держави. На нашу думку, такі обмеження є цілком виправданими.

По-третє, права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання обмежуються на території, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності. У даному разі можемо вести мову про те, що обмеження зазначених прав також обумовлюються необхідністю забезпечити охорону здоров'я населення. Зокрема, йдеться про території, на яких відповідним рішенням компетентного органу встановлено карантин. Обмеження прав, що розглядаються, полягають у тому, що до відміни карантину обмежену ним територію можуть залишити особи, які пред'явили довідку, що дає право на виїзд за межі території карантину. Крім того, на територіях, де встановлено карантин, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надається право встановлювати особливий режим в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів (статті 29, 30 Закону

України «Про захист населення від інфекційних хвороб») [22].

По-четверте, варто звернути увагу на те, що права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання можуть обмежуватися на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан. Вище ми вже наголошували, що дані обмеження передбачені також частиною другою статті 64 Конституції України. Принагідно ж відзначимо, що Основний Закон вимагає, аби запровадження таких обмежень відбувалося із чітким зазначенням строку їхньої дії. У цьому, на нашу думку, полягає особливість запровадження цих обмежень.

Так, в умовах воєнного стану можуть встановлюватися такі обмежувальні заходи реалізації прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання: комендантська година (заборона перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень); особливий режим в'їзду і виїзду; заборона або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан; заборона громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку в Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України тощо (стаття 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [23].

Своєю чергою в умовах надзвичайного стану можуть встановлюватися такі обмежувальні заходи реалізації цих прав: особливий режим в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів; тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень тощо (статті 16, 17 Закону «Про правовий режим

надзвичайного стану») [24]. Закон встановлює, що надзвичайний стан в Україні може бути введений на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб (стаття 7). Така чітка регламентація строку запровадження надзвичайного стану і, як наслідок, відповідних обмежень прав, що розглядаються, на нашу думку, слугує важливою гарантією реалізації цих прав.

Нарешті, по-п'яте, на що ми хотіли б звернути увагу, це те, що права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання можуть обмежуватися на тимчасово окупованих територіях. Так, трагічні події, що почалися в Україні у 2014 році, пов'язані із незаконною окупацією внаслідок збройної агресії Російської Федерації території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Ці події призвели до необхідності визначення правового режиму на тимчасово окупованій території України.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» тимчасово окуповану територію визначається:

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) повітряний простір над територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2 [25].

Власне, на тимчасово окупованій території встановлюється особливий правовий режим перетину її меж та реалізації прав і свобод людини і громадянина. Зазначеним законом гарантується конституційне право на вільне пересування, зокрема визна-

чено, що громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. Водночас, в'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду.

На основі цього закону Кабінетом Міністрів України розроблено та прийнято цілу низку постанов, якими визначено механізм реалізації окремих його положень, зокрема «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» № 367 від 4 червня 2015 р. Цим Порядком визначається, що в'їзд на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї здійснюються через контрольні пункти. Крім того, зазначений документ встановлює чіткі підстави видачі іноземцям та особам без громадянства зазначених вище спеціальних дозволів. Такий порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію або виїзду з неї, на нашу думку, є нічим іншим як обмеженням права на свободу пересування, хоча й цілком законним та виправданим.

Слід також зазначити, що І.І. Голубка, розглядаючи питання про обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання на тимчасово окупованих територіях, відносить до таких територій також і окремі території Донецької та Луганської областей, на яких здійснюється антитерористична операція [18].

Проте, на нашу думку, дані території відповідно до приписів Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» не є тимчасово окупованими територіями. Не визначає ці території як тимчасово окуповані й Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

Окремо наголосимо, що обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання застосовуються і до певних категорій осіб. Так, відповідно

до положень статті 12 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» право на свободу пересування обмежується щодо: осіб, до яких відповідно до процесуального законодавства застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, яким заборонено виїжджати за межі України без погодження з уповноваженим органом з питань пробації; осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України; осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань; іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового. Своєю чергою відповідно до приписів статті 13 цього ж закону право на вільний вибір місця проживання обмежується щодо: осіб, які не досягли 14-річного віку; осіб, до яких згідно із процесуальним законодавством застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України.

Висновки

Таким чином, по-перше, порівняльно-правовий аналіз наведених вище нормативних визначень засвідчив, що обмеження права на свободу пересування, так само як і права на вільний вибір місця проживання застосовуються переважно щодо одних і тих же категорій осіб. По-друге, застосування таких обмежень обумовлюється наступним: 1) процесуальним статусом особи; 2) необхідністю охорони здоров'я як особи, до якої застосовуються такі обмеження, так і інших осіб; 3) відсутністю законних підстав у іноземців та осіб без громадянства для перебування на території України; 4) віком особи; 5) проходженням особою військової служби.

У цілому ж важливо зауважити, що на відміну від положень статті 13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», якими унормовано вичерпний перелік обмежень права на вільний вибір місця проживання, частиною третьою статті 12 цього закону визначено, що свобода пересування може бути обмежена і в інших випадках, передбачених законом. На нашу думку, право людини на свободу пересування є надзвичайно важливим її правом. Тому вважаємо доцільним, аби вичерпний перелік обмежень права на свободу пересування був визначений саме у Законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», як то має місце щодо визначення переліку обмежень права на вільний вибір місця проживання. Доповнення ж до цього закону в частині запровадження нових обмежень щодо реалізації права на свободу пересування, так само як і права на вільний вибір місця проживання, мають вноситися за відповідною законодавчою процедурою. Такий підхід, на нашу думку, слугуватиме додатковою гарантією забезпечення права на свободу пересування.

Отже, зауважимо, що передбачені Законом «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання обумов-

люються, на нашу думку, необхідністю захисту прав і свобод громадян, національної безпеки та територіальної цілісності держави, охорони здоров'я населення та громадського порядку. При чому така обумовленість, як вважаємо, є цілком виправданою.

Підбиваючи підсумок з усього наведеного вище, запропонуємо узагальнене визначення поняття «обмеження прав на свободу пересування та вільний вибір місця

проживання», під яким слід розуміти законодавчо визначені та запроваджені відповідними правозастосовними органами на певній території держави або щодо певної категорії осіб обмеження у процесі реалізації даних прав, що спрямовані на захист прав і свобод громадян, національної безпеки та територіальної цілісності держави, на охорону здоров'я населення та громадського порядку, забезпечуючи оптимальну рівновагу інтересів особи, суспільства та держави.

Література

1. Тодька Ю.Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю.Н. Тодька, О.Ю. Тодька. – К.: Концерн «Видавничий Дім «1н Юре», 2004. – 368 с.
2. Рабінович П.М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) / П.М. Рабінович, І.М. Панкевич. – Львів: Астрон, 2001. – 107 с.
3. Возгрін С.Ю. Межі свободи та заборона обмеження прав і свобод людини національно-правовий та міжнародно-правовий аспекти / Возгрін С.Ю. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6-3, том 1. – С. 51-54.
4. Ірха Ю. Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в інтересах національної безпеки України в сучасних умовах / Ірха Ю. // Вісник Конституційного Суду України. – № 5. – 2015. – С. 78-87.
5. Скрипнюк О. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні / Скрипнюк О. // Публічне право. – № 3. – 2011. – С. 5-11.
6. Самотуга А.В. Обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина як предмет порівняльно-правового дослідження / Самотуга А.В. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – С. 102-109.
7. Осинська О.В. Обмеження прав і свобод людини: теоретико-прикладні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.В. Осинська. – К., 2010. – 20 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народно-го депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) № 5-рп/2005 від 22.09.2005 р. // Урядовий кур'єр від 5.10.2005 р. – № 188.
9. Стрекалов А.Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / А.Є. Стрекалов. – Х., 2010. – 20 с.
10. Фігель Ю.О. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану / Ю.О. Фігель // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія «Юридична». – 2015. – Вип. 2. – С. 222-230.
11. Кузьменко П.М. Забезпечення правомірності обмеження особистих конституційних прав і свобод людини в діяльності Служби безпеки України : Посіб. / П.М. Кузьменко. – К. : АЛЕФА, 2003. – С. 25.
12. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве : Теоретико-информационный аспект : автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / А.В. Малько. – Саратов, 1995. – С. 19.
13. Скрипнюк О. Конституційно правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні / Скрипнюк О. // Публічне право. – № 3. – 2011. – С. 5-11.
14. Фігель Ю.О. Теоретичні аспекти обмеження прав людини / Ю.О. Фігель // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 837. – С. 357-361.
15. Жильнікова Н.Д. Конституційно-правове регулювання інституту обмеження прав і свобод людини і громадянина: порівняльний аналіз / Жильнікова Н.Д. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «ПРАВО». – 2013. – Випуск 21. Частина II. Том 1. – С. 124-126.

16. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // Голос України від 10.12.2008. – № 236.
17. Про державний кордон України : Закон України від 4.11.1991 р. № 1777-ХІІ // Голос України від 18.12.1991.
18. Голубка І.І. Конституційні права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Голубка Іван Іванович. – Ужгород, 2016. – С. 130.
19. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 р. № 791а-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.
20. Порядок відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, затверджений Наказом МНС України від 02.11.2011 р. № 1157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1319-11>
21. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон України від 19.10.2000 р. № 2064-ІІІ // Голос України від 01.12.2000. – № 222.
22. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-ІН // Голос України від 16.05.2000.
23. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-УІІІ // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 250.
24. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
25. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 26. – Ст. 892.