

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL MANAGEMENT OF THE RESTRICTION ON THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT IN UKRAINE AND IN THE EU COUNTRIES: A COMPARATIVE STUDY

Голубка І.І.,

здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

У статті з'ясовано сутність і проаналізовано конституційно-правове регулювання обмеження права на свободу пересування в Україні та країнах Європейського Союзу. Досліджуються особливості конституційного закріплення обмеження права на свободу пересування в окремих країнах Європейського Союзу й Україні.

Ключові слова: права людини, свобода пересування, право на свободу пересування, обмеження права на свободу пересування, конституційно-правове регулювання обмеження права на свободу пересування.

В статье выяснена сущность и проанализировано конституционно-правовое регулирование ограничения права на свободу передвижения в Украине и странах Европейского Союза. Исследуются особенности конституционного закрепления ограничения права на свободу передвижения в отдельных странах Европейского Союза и Украины.

Ключевые слова: права человека, свобода передвижения, право на свободу передвижения, ограничение права на свободу передвижения, конституционно-правовое регулирование ограничения права на свободу передвижения.

The article looks into the nature of and examines the constitutional and legal management of the restriction on the right to freedom of movement in Ukraine and in the EU countries. The survey of the legislation of Ukraine and some EU member states as well as a number of international regulatory legal acts show that in Ukraine restrictions on the right to freedom of movement are not properly established and are interpreted ambiguously on both constitutional and legislative levels.

Key words: human right, freedom of movement; right to freedom of movement, restriction on the right to freedom of movement, constitutional and legal management of the restriction on the right to freedom of movement.

Актуальність теми. Право на свободу пересування є одним із основних прав людини, правому регулюванню якого приділяється багато уваги як у міжнародних нормативно-правових актах [1; 2; 3; 4], так і в національному законодавстві країн Європи. На сьогодні для більшості людей право на вільне пересування видається настільки природним і невід'ємним, що вони навіть не замислюються над його значенням, а важливість і фундаментальність цього права стає зрозумілою тільки тоді, коли індивід зіштовхується із потенційною втратою цього права [5, с. 2463]. Проте це право людини не є абсолютним, оскільки воно може бути обмежене у випадках, визначених законодавством. Незважаючи на те що Конституція України передбачає встановлення обмежень у праві на свободу пересування на підставі закону, аналіз законодавства України засвідчує, що деякі обмеження регламентуються підзаконними актами.

Метою статті є дослідження особливостей конституційно-правового закріплення обмежень на право на свободу пересування в Україні й окремих країнах Європейського Союзу (далі – ЄС).

В Україні окремі аспекти обмеження права на свободу пересування досліджували такі вчені, як М.Ф. Анісімова [6; 7], С.П. Бритченко [7], О.Ф. Динько [8], П.М. Кузьменко [9], С.В. Максименко [10; 11], О.П. Тищенко [12], С.Б. Чехович [7; 12] та інші.

Виклад основного матеріалу. Ст. 33 Конституції України визначає, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [13].

У юридичній літературі наводиться багато положень, що вказують на не зовсім удале, неповне та неоднозначне формулювання гарантування свободи пересування в чинній редакції ст. 33 Конституції України. Так, О.Ф. Динько зазначає, що ст. 33 Основного Закону України дозволяє правовий режим обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільного залишення території України, що робить можливим послаблення конституційного захисту свободи пересування звичайним законом і, виходячи із практики, часто може нівелюватися адміністративними правилами [8, с. 91].

Інші дослідники, аналізуючи цю проблему, слушно акцентують увагу на тому, у якому значенні в ч. 1 ст. 33 Конституції України вживається термін «закон» – у вузькому, тобто йдеться про конкретний вид нормативно-правового акта, чи в широкому, тобто мається на увазі все законодавство України [12, с. 16]. Якщо брати до уваги положення п. п. 1 і 10 ч. 1 ст. 92 Конституції України, то видається, що в ч. 1 ст. 33 під терміном

«закон» маються на увазі виключно закони України. Проте, відповідно до ст. 57 Конституції України, закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, установленому законом, тобто в цій статті допускається визначення прав людини підзаконними актами [12, с. 17].

Отже, Конституція України безпосередньо не визначає, які обмеження в праві на свободу пересування можуть бути встановлені, зараховуючи це питання до сфери регулювання закону. Це положення має важливе значення для забезпечення належної реалізації права на свободу пересування, оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, відповідно до ст. 157 Конституції України, не можуть бути змінені, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина. Автор підтримує висловлену раніше в юридичній літературі позицію про доцільність і необхідність офіційного тлумачення ст. 33 Конституції Конституційним Судом України [12, с. 17; 14, с. 17].

У цьому аспекті доцільно проаналізувати, як питання про можливість обмеження права на свободу пересування регламентується в конституціях окремих країн-членів ЄС. Так, у ст. 52 Конституції Польської Республіки [15] передбачено, що свободи щодо пересування та вільного вибору місця проживання можуть підлягати обмеженням, визначеним у законі, тобто тут обмеження на свободу пересування, як і в Україні, винесені за межі конституції й регулюються законом.

Натомість у багатьох конституціях країн ЄС питанню обмеження права на свободу пересування приділяється значно більше уваги. Відповідно до ст. 23 Конституції Словацької Республіки [16], свобода пересування може бути обмежена законом, якщо це необхідно для безпеки держави, підтримки громадського порядку, охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших осіб, а на обмежених територіях – і в інтересах охорони природи.

Частина 2 ст. 32 Конституції Литовської Республіки [17] передбачає, що право вільного пересування осіб може бути обмежене тільки відповідно до закону й за необхідності забезпечення безпеки країни, охорони здоров'я людей, а також здійснення правосуддя.

Частина 2 ст. 11 Конституції ФРН визначає, що право на свободу пересування може обмежуватися тільки законом або на основі закону й лише в тих випадках, коли особа не володіє достатніми засобами для існування, у результаті чого для суспільства виникає особливе обтяження, а також у випадках, коли це необхідно для запобігання небезпеці, що загрожує існуванню або основам демократичного строю Федерації або одній із земель, для боротьби з епідеміями, стихійними лихами чи катастрофами, для охорони молоді від безпритульності або запобігання діянням, що передбачають кримінальні покарання [18]. Практично таке саме положення щодо можливості обмеження права на свободу пересування міститься й у ст. 32 Конституції Естонської Республіки, згідно з якою в установлених законом порядку та випадках право вільного пересування може бути обмежене з метою захисту

прав і свобод інших людей, в інтересах оборони держави, у разі стихійного лиха й катастрофи, з метою припинення поширення інфекційних хвороб, захисту природного середовища, запобігання бездоглядності неповнолітніх або душевнохворих і забезпечення провадження в кримінальних справах [19].

Ст. 9 Конституції Фінляндії визначає, що законом можуть установлюватися необхідні обмеження права на свободу пересування в інтересах правосуддя та виконання покарання, а також для забезпечення обов'язків щодо захисту Вітчизни [20]. Натомість ст. 16 Конституції Італійської Республіки декларує, що кожний громадянин може вільно пересуватися й проживати в будь-якій частині національної території з тими обмеженнями загального характеру, які встановлюються законом в інтересах охорони здоров'я та безпеки. Також варто відмітити, що в деяких країнах у конституції гарантується тільки право на свободу пересування без зазначення обмежень у його реалізації (Португалія, Іспанія).

Отже, у більшості конституцій країн-членів ЄС не тільки зазначається, що право на свободу пересування може бути обмежено відповідно до закону, а й визначається коло обставин, коли ці обмеження можуть бути застосовані на підставі закону.

Потрібно відмітити, що так само обмеження щодо свободи пересування та вибору місця проживання декларуються в основних міжнародних нормативно-правових актах у сфері права людини. Так, п. 3 ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [2] визначає, що права на вільне пересування й свободу вибору місця проживання не можуть бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачено законом, є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав і свобод інших, є сумісними з іншими правами, визначеними в Пакті. Відповідно до п. 3 ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права та свободи, не передбачені в Конвенції й у Першому протоколі до неї [3], на здійснення прав вільного пересування та вільного вибору місця проживання не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб.

На нашу думку, такий підхід є більш удалим, ніж той, що застосований у Конституції України, оскільки закріплення конституцією кола обмежень у свободі пересування, які можуть бути застосовані, не дозволить виходити за їхні межі на рівні закону, а отже, істотно посилить гарантування цього права. Це положення особливо актуальне, урахувавши неоднозначність застосованого в ст. 33 Конституції України терміна «закон» і відсутність його офіційного тлумачення.

Безпосередньо підстави обмеження свободи пересування наводяться в ст. 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [21], відповідно до якої свободу пересування

може бути обмежено 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 уведено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де в разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введено особливі умови й режим проживання населення та господарської діяльності.

Свобода пересування обмежується щодо осіб, до яких, відповідно до процесуального законодавства, застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; осіб, котрі 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; осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця чи додаткового захисту й стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; іноземців і осіб без громадянства, котрі не мають законних підстав для перебування на території України; осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України й інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань; іноземців, котрі перебувають у складі військових іноземних підрозділів і мають статус військового.

Отже, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» ділить обмеження на дві групи, одна з них стосується обмежень пересування на певних територіях, а інша – обмежень пересування певних категорій фізичних осіб [7, с. 59].

Проте варто мати на увазі, що та сама ст. 12 цього Закону визначає, що свобода пересування може бути обмежена й в інших випадках, передбачених законом. Тобто, цей Закон не наводить вичерпний перелік підстав для обмеження права на свободу пересування, що є його істотним недоліком як спеціального закону, який регулює відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні. Наприклад, для режиму, що діє на державному кордоні України, обмеження свободи пересування встановлені не тільки для самої прикордонної смуги, а й для контрольованого прикордонного району та зони прикордонного кордону [6, с. 117].

Також істотним недоліком Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання

в Україні» можна вважати те, що він тільки містить перелік територій, на яких застосовується обмеження пересування, і категорії фізичних осіб, на яких такі обмеження поширюються, проте безпосередньо сам порядок установавання таких обмежень визначається іншими нормативно-правовими актами. При чому в деяких випадках такі обмеження регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить як Конституції, так і положенням самого Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Так, наприклад, абзац 2 ст. 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначає, що свободу пересування, відповідно до закону, може бути обмежено у прикордонній смузі. Відповідно до Закону України «Про державний кордон України» [22], 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 й умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. До прикордонної смуги не включаються населені пункти й місця масового відпочинку населення. А система режимних заходів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, які регламентують відповідно до законодавства правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, установаються Положенням про прикордонний режим, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147 [23].

Висновки. Обмеження права на свободу пересування в Україні міститься в низці різних нормативно-правових актів, а Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» як спеціальний закон, що регулює відносини, пов'язані зі свободою пересування й вільним вибором місця проживання в Україні, не містить виключного переліку таких обмежень. Аналіз законодавства України засвідчує, що деякі обмеження права на свободу пересування регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить як Конституції України, так і положенням Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Для підвищення рівня гарантування права на свободу пересування й недопущення можливості його обмеження підзаконними нормативно-правовими актами в ст. 33 Конституції України варто закріпити виключний перелік випадків, у яких законом може встановлюватися обмеження права на свободу пересування на окремих територіях або до окремих осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та в Першому протоколі до неї, від 16 вересня 1963 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2373.
4. Конвенція про права інвалідів від 13 грудня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 17. – Ст. 3496.
5. Kathryn E. Wilhelm. Freedom of movement at a standstill? Toward the establishment of a fundamental right to intrastate travel / Kathryn E. Wilhelm // Boston university law review. – 2010. – № 90. – P. 2461–2497.
6. Анисимова М.Ф. Право на свободу передвижения и свободный выбор местожительства в Украине: история, современное состояние и перспективы развития / М.Ф. Анисимова. – Запорожье : Дикое Поле, 2005. – 207 с.

7. Анісімова М.Ф. Науково-практичний коментар Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» / М.Ф. Анісімова, С.П. Бритченко, С.Б. Чехович. – К. : Пектораль, 2006. – 96 с.
8. Динько О.Ф. Зміст і гарантії забезпечення реалізації свободи пересування людини та громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.Ф. Динько. – К., 2003. – 220 с.
9. Кузьменко П.М. Забезпечення правомірності обмеження особистих конституційних прав і свобод людини в діяльності Служби безпеки України : [посібник] / П.М. Кузьменко. – К. : Алефа, 2003. – 61 с.
10. Максименко С.В. Міжнародно-правове регулювання права на свободу пересування і вибір місця проживання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / С.В. Максименко. – Одеса, 2005. – 212 с.
11. Максименко С.В. Шенгенское право и свобода передвижения: международно-правовые аспекты глобальной миграции / С.В. Максименко. – Одесса : Астропринт, 2005. – 190 с.
12. Чехович С.Б. Стан законодавчого забезпечення реалізації та захисту права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні / С.Б. Чехович, О.П. Тищенко. – К. : Фонд «Правова ініціатива», 2003. – 100 с.
13. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Система прописки: національний та міжнародний досвід / Міністерство юстиції України. – К., 2002. – 183 с.
15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
16. Ústava Slovenskej republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/ustava-slovenskej-republiky/>.
17. Lietuvos Valstybės Konstitucija [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>.
18. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ausfertigungsdatum 23.05.1949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
19. Eesti Vabariigi põhiseadus [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>.
20. The Constitution of Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.
21. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 4.
22. Про державний кордон України : Закон України від 04 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
23. Про прикордонний режим : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1127.

УДК 342.7

РІВНІСТЬ ПРАВ ЖІНКИ Й ЧОЛОВІКА: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

EQUAL RIGHTS FOR WOMEN AND MEN: INTERNATIONAL LEGAL PRINCIPLES

Деметрадзе Т.Р.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті автор досліджує розуміння природи й особливостей міжнародних стандартів прав людини. Розглянуто основні ознаки розглядуваних стандартів. Наводяться приклади інтерпретації стандартів прав людини залежно від традицій і цінностей різних цивілізацій та окремих країн. З урахуванням ознак досліджуваних стандартів запропоновано дефініцію загального поняття «рівноправ'я прав жінок і чоловіків».

Ключові слова: права людини, міжнародні стандарти прав людини, міжнародні стандарти рівноправ'я прав жінок і чоловіків.

В статье автор исследует понимание природы и особенностей международных стандартов прав человека. Рассмотрены основные признаки рассматриваемых стандартов. Приводятся примеры интерпретации стандартов прав человека в зависимости от традиций и ценностей различных цивилизаций и отдельных стран. С учетом признаков исследуемых стандартов предложена дефиниция общего понятия «равноправие женщин и мужчин».

Ключевые слова: права человека, международные стандарты прав человека, международные стандарты равноправия женщин и мужчин.

The author examines the understanding of the nature and characteristics of international human rights standards. The main features of standards under consideration. Examples interpretation of human rights standards, depending on the traditions and values of different civilizations and individual countries. Given the characteristics of the studied standards proposed definition of the general concept of the equality of women and men.

Key words: human rights, international human rights standards, international standards of equality of women and men.