

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ВІЛЬНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE RIGHT TO FREE CHOICE OF PLACE OF RESIDENCE

Голубка І.І.,

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

У статті досліджується поняття права на вільний вибір місця проживання та його співвідношення з такими поняттями, як «місце проживання», «право на місце проживання» та «місце перебування». Також аналізуються окремі аспекти законодавчого закріплення права на вільний вибір місця проживання в таких країнах, як Федеративна Республіка Німеччина, Польща, Латвія та Литва.

Ключові слова: права людини, вільний вибір місця проживання, право на вільний вибір місця проживання, право на місце проживання, місце проживання, місце перебування.

В статье исследуется понятие права на свободный выбор места жительства и его соотношение с такими понятиями, как «место жительства», «право на место жительства» и «место пребывания». Также анализируются отдельные аспекты законодательного закрепления права на свободный выбор места проживания в таких странах, как Федеративная Республика Германия, Польша, Латвия и Литва.

Ключевые слова: права человека, свободный выбор места жительства, право на свободный выбор места жительства, право на место жительства, место жительства, место пребывания.

In the article the concept of the right to free choice of residence and its relation to such concepts as “place of residence”, “right of residence” and “place of residence”. The article also looks into particular aspects of the establishment of the right to free choice of place of residence on the legislative basis in such countries as the Federal Republic of Germany, Poland, Latvia and Lithuania.

Key words: human rights, free choice of place of residence, right to free choice of place of residence, right to place of residence, place of residence, place of stay.

Постановка проблеми. Право людини на вільний вибір місця проживання є одним із визначальних у системі прав і свобод та поруч із правом на свободу пересування закріплюється на конституційному рівні в країнах Європи, а також у низці ключових міжнародних нормативно-правових актів у сфері прав людини [1; 2]. В Україні тривалий час реалізація цього права істотно обмежувалася інститутом прописки, який на сьогодні трансформовано в інститут реєстрації місця проживання. Незважаючи на низку позитивних змін у законодавстві України, яке регулює право на вільний вибір місця проживання, у ньому все ще спостерігається багато колізій і суперечностей. У цьому аспекті з огляду на задекларований Україною курс на євроінтеграцію доцільним є дослідження законодавства, що регулює такі питання в окремих країнах-членах Європейського Союзу.

Метою статті є аналіз поняття права на вільний вибір місця проживання, особливостей його законодавчого закріплення в Україні та деяких країнах Європейського Союзу, а також його співвідношення з такими поняттями, як «місце проживання», «право на місце проживання» та «місце перебування».

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти права на вільний вибір місця проживання вивчали такі вчені, як М.Ф. Анісімова [3; 4], С.П. Бритченко [5], О.Ф. Динько [6], П.М. Кузьменко [7], І.В. Михайлишин [8], О.П. Тищенко [9], С.Б. Чехович [9] та інші.

Виклад основного матеріалу. Нормативне визначення права на вільний вибір місця проживання дається в статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [10] (далі – ЗУ «Про свободу пересування»), відповідно до якої вільний вибір місця проживання чи перебування – це право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, де вони хочуть проживати чи перебувати.

Як бачимо, законодавець поруч із поняттям «місце проживання» застосовує термін «місце перебування». У наступних абзацах статті 3 ЗУ «Про свободу пересування» наводиться визначення цих понять. Так, місце проживання – це житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, у якому особа проживає постійно чи тимчасово, а місце перебування – це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік. Тобто під місцем проживання розуміється житло, а під місцем перебування – адміністративно-територіальна одиниця.

Наразі питання щодо визначення поняття «місце проживання» залишається дискусійним у юридичній науці. Як показує аналіз законодавства України, не визначився з підходом до цього поняття та його регулювання також сам законодавець. Про що, зокрема, свідчить нещодавнє викладення цього терміна в

новій редакції відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переведення садових і дачних будинків у жилі будинки та реєстрації в них місця проживання» від 2 вересня 2014 р. [11].

Так, до внесення змін у 2014 р. визначення місця проживання в абзаці 5 статті 3 ЗУ «Про свободу пересування» було таким: «Місце проживання – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік». Тобто під місцем проживання розумілася певна адміністративно-територіальна одиниця, а не безпосередньо житло. Очевидно, що така редакція визначення місця проживання була прийнята законодавцем з огляду на позицію Конституційного Суду України (далі – КСУ), який у мотивувальній частині Рішення у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 статті 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про приватизацію державного житлового фонду) від 28 вересня 2000 р. визначив: «За змістом статті 24 Конституції України під словосполученням «місце проживання» мається на увазі місце проживання громадян за територіальною ознакою (село, селище, місто чи інша адміністративно-територіальна одиниця), а не конкретне жиле приміщення (будинок, квартира, службова квартира)» [12].

Також існуюча до вересня 2014 р. редакція абзацу 5 статті 3 ЗУ «Про свободу пересування» суперечила положенню статті 29 Цивільного кодексу України [13] (далі – ЦКУ), яка визначає, що місцем проживання фізичної особи є житло, у якому вона проживає постійно або тимчасово. Тобто була присутня колізія, коли норма ЗУ «Про свободу пересування» під місцем проживання визначала адміністративно-територіальну одиницю, а ЦКУ – житло, у якому особа проживає.

На сьогодні цю колізію між наведеними нормативно-правовими актами усунуто. Причому визначення місця проживання в ЦКУ також було змінено згаданим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переведення садових і дачних будинків у жилі будинки та реєстрації в них місця проживання». Тому не зовсім зрозумілою є позиція законодавця, який, вносячи одним законом зміни до визначення «місце проживання» в двох нормативно-правових актах, виклав їх у дещо різних редакціях, зокрема, у визначенні ЦКУ немає вказівки, що житло «розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці».

Варто зауважити, що визначення місця проживання наводиться також в інших законах України. Так, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [14] дає визначення постійного місця проживання, під яким розуміється місце проживання на території якої-небудь держави не менше одного року фізичної особи, яка не має постійного місця проживання на території інших держав і має намір проживати на території цієї держави протягом необмеженого строку, не обмежуючи таке проживан-

ня певною метою, і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання цією особою службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом). На відміну від інших визначень останнє не має чіткої просторової прив'язки, закріплюючи як визначальний критерій сам факт проживання на території будь-якої держави не менше одного року фізичної особи, яка не має постійного місця проживання на території інших держав [8, с. 34].

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [15] під місцем проживання фізичної особи визначає житловий будинок, квартиру, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, у якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово, що знаходиться за певною адресою, за якою здійснюється зв'язок із фізичною особою – підприємцем. Тобто визначення місця проживання в цьому законі залишилося без змін і практично дублює визначення із ЦКУ в старій редакції. Як бачимо, законодавець є непослідовним, тому в трьох нормативних актах наводяться три різні визначення поняття «місце проживання».

Проте всі наведені визначення місця проживання йдуть у розріз із позицією КСУ, який зауважує, що за змістом Конституції України місце проживання – це адміністративно-територіальна одиниця, а не конкретне жиле приміщення. Така позиція КСУ замість того, щоб внести ясність в аналізовану ситуацію, призводить до ще більшої невизначеності.

Розглянемо, яким чином визначається місце проживання в законодавстві окремих країн Європейського Союзу.

Так, відповідно до статті 3 Закону Республіки Латвія «Про декларування місця проживання» [16] місцем проживання є будь-яке вільно обране особою зв'язане з нерухомістю місце (з адресою), у якому особа добровільно поселилася з намірами там проживати, для проживання у якому вона має правові підстави та яке ця особа визнає місцем, де вона є доступною для правовідносин із державою й місцевим самоврядуванням. Частина 2 статті 3 згаданого закону визначає, що особа має правові підстави поселитися в призначеній для проживання нерухомості, якщо їй належить ця нерухомість на праві власності, щодо цієї нерухомості укладено договір оренди чи найму, право користування цією нерухомістю особа отримала на основі шлюбу, родинних зв'язків або на іншій підставі, визначеній законом чи договором. Також окремі аспекти права на вільний вибір місця проживання регламентуються Законом Республіки Латвія «Про реєстр населення» [17].

У Литві визначення місця проживання наводиться в статті 3 Закону «Про декларування місця проживання» [18], відповідно до якої місце проживання – це місце, де людина проживає постійно або більшу частину часу. Якщо в особи є декілька місць проживання, то місцем проживання вважається місце, де знаходиться її особисте майно чи його основна

частина, робоче місце або проходить більша частина життя особи.

У Польщі визначення місця проживання дається в статті 25 Цивільного кодексу, відповідно до якої місцем проживання людини є місце, де ця людина залишається з наміром постійного проживання. Також слід відмітити, що згідно зі статтею 28 Цивільного кодексу Польщі особа може мати лише одне місце проживання [19]. Окремі аспекти місця проживання також регламентуються в Законі Польщі «Про прибутковий податок із фізичних осіб» [20] та деяких інших актах.

Важлива роль у розумінні місця проживання в Польщі належить рішенням Конституційного Суду Польщі. Так, у рішенні від 27 травня 2002 р. Конституційний Суд Польщі з'ясував, що запропоноване законодавче визначення свободи вибору місця проживання не поширюється на вибір конкретного приміщення, у якому особа проживає (або планує проживати), оскільки сам по собі вибір адміністративно-територіальної одиниці як місця проживання носить абстрактний характер. Обираючи як місце проживання конкретне приміщення, людина автоматично виконує також вибір адміністративно-територіальної одиниці, у якій вона проживає [21]. Як бачимо, Конституційний Суд Польщі більш ґрунтовно підходить до тлумачення терміна місця проживання, ніж КСУ, і безпосередньо визначає, яким чином співвідноситься гарантоване конституцією право на вибір місця проживання із законодавчим визначенням цього поняття.

Отже, у різних країнах підходи до законодавчого визначення поняття «місце проживання» досить суттєво різняться. У деяких країнах під цим терміном розуміється конкретно визначена нерухомість, придатна для проживання відповідно до встановлених законом стандартів, в інших – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає.

У юридичній літературі під час дослідження права на вільний вибір місця проживання також немає однозначності, єдиної позиції щодо питання розуміння терміна «місце проживання», а також його впливу на можливість реалізації особою права на вільний вибір місця проживання. Так, С.П. Бритченко зауважує, що вживання на законодавчому рівні терміна «місце проживання» в різних значеннях створює на практиці труднощі для реалізації права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання, а тому має бути усунене [5, с. 78].

Деякі дослідники вважають, що в контексті дослідження права на вільний вибір місця проживання під місцем проживання слід розуміти адміністративно-територіальну одиницю [3, с. 139; 4, с. 22–23; 22]. Інші вчені наполягають на необхідності розуміння під місцем проживання конкретного житла (будинку, квартира тощо) [8, с. 34; 23, с. 127].

На нашу думку, концептуальним недоліком у дослідженнях цієї проблематики є те, що більшість авторів під час вивчення аналізованого питання не розділяють належним чином (фактично ототожнюють) право на вільний вибір місця проживання та безпо-

середньо саме визначення місця проживання. Наприклад, І.В. Михайлишин робить висновок про наявність у чинному законодавстві двох позицій щодо визначення місця проживання: широкого та вузького розуміння. До широкого розуміння він відносить визначення, застосоване в ЦКУ, а до вузького – визначення, що міститься в рішенні КСУ [8, с. 34]. Хоча ми переконані, що тут ідеться не про широке та вузьке розуміння одного й того ж явища, а про два різні права людини: «право на місце проживання» та «право на вільний вибір місця проживання». До речі, таке ж ототожнення спостерігалось в ЗУ «Про свободу пересування» до внесення відповідних змін у 2014 р., тоді як у ЦКУ із самого початку ці поняття чітко розрізнялися (стаття 29 дає визначення місця проживання фізичної особи, а стаття 310 визначає право кожної фізичної особи на місце проживання, право на вільний вибір місця проживання та його зміну, крім випадків, встановлених законом). На жаль, КСУ також не розмежував ці два поняття.

У ЗУ «Про свободу пересування» поруч із терміном «місце проживання» вживається термін «місце перебування», під яким законодавець розуміє адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік. У дефініції поняття «місце перебування» також спостерігається певна законодавча невизначеність. Так, у ній законодавець фактично зводить місце перебування до місця проживання особи. Це постає з Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» від 22 листопада 2012 р. № 1077 [24], у п. 4.5 якого зазначається, що працівник територіального підрозділу Державної міграційної служби України вносить відомості про реєстрацію місця перебування до паспортного документа шляхом проставлення в ньому штампа реєстрації місця перебування. Причому, як постає з додатку 16 до Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів, під час реєстрації місця перебування вказується не лише адміністративно-територіальна одиниця, а й назва вулиці, номер будинку та квартири. Тобто фактично реєструється місце проживання особи з тією різницею, що під час реєстрації місця перебування зазначається строк такої реєстрації.

У міжнародному праві термін «місце перебування» щодо права на вільний вибір місця проживання не застосовується, вживається лише термін «місце проживання» [3, с. 142]. На нашу думку, використання для позначення адміністративно-територіальної одиниці, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік, саме терміна «місце перебування» є не дуже вдалим, оскільки, як уже зазначалося, законодавство України зводить місце перебування до місця проживання особи. Для позначення проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці строком менше шести місяців на рік більш вдалим є термін «тимча-

сове проживання». А поняття «місце перебування» є набагато ширшим та позначає фактичне місце знаходження особи в конкретний період часу. Таке місцезнаходження особи не завжди збігається з постійним чи тимчасовим місцем проживання особи.

Висновки. Таким чином, під місцем проживання однозначно варто розуміти житло, у якому особа проживає. Що стосується вільного вибору місця проживання, то в цілому можна погодитись із доцільністю зведення цього поняття до адміністративно-територіальної одиниці. Хоча загалом вільне місце проживання зводиться саме до вибору конкретного житла, у якому особа має намір проживати, а не до

вибору адміністративно-територіальної одиниці, на території якої це житло розташовується. Таке положення, зрештою, визначив і сам законодавець у ЗУ «Про свободу пересування»: «Реєстрація – внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документа про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси житла». Тому абсолютно правильно вважаємо позицію Конституційного Суду Польщі щодо того, що людина, обираючи як місце проживання конкретне приміщення, автоматично виконує також вибір адміністративно-територіальної одиниці, у якій вона проживає.

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. 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.
4. Анисимова М.Ф. Науково-практичний коментар Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» / М.Ф. Анисимова, С.П. Бритченко, С.Б. Чехович. – К. : Пектораль, 2006. – 96 с.
5. Бритченко С.П. Питання законодавчого забезпечення свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні / С.П. Бритченко // Україна – Німеччина: розвиток законодавства в рамках європейського права : матер. українсько-німецького правового семінару (м. Київ, 21–22 вересня 2005 р.). – С. 72–83.
6. 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.
7. 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.
8. Михайлишин І.В. Зміст права громадян на вільне пересування та вибір місця проживання / І.В. Михайлишин // Право і Безпека. – 2012. – № 3. – С. 32–37.
9. 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.
10. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 4.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переведення садових і дачних будинків у жилі будинки та реєстрації в них місця проживання : Закон України від 2 вересня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 78. – Ст. 2226.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 статті 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про приватизацію державного житлового фонду) від 28 вересня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 40. – Ст. 1709.
13. Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
14. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.
15. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
16. Dzīvesvietas deklarācijas likums [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=64328>.
17. Iedzīvotāju reģistra likums [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=49641>.
18. Įstatymas gyvenamosios vietos deklaravimo 1998 m. liepos 2 d. № VIII-840 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=359958.
19. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19640160093>.
20. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910800350>.
21. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K. 20/01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020780716>.
22. Чехович С.Б. Удосконалення засад регулювання міграційних процесів в контексті конституційної реформи / С.Б. Чехович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/7/31.pdf>.
23. Аносенков А.А. До питання скасування прописки та запровадження в Україні реєстрації фізичних осіб / А.А. Аносенков, В.В. Фелик // Право України. – 2002. – № 2. – С. 126–128.
24. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. № 1077 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2109-12>.