

УДК 342.737(477)

В. Р. Барський,
асистент кафедри конституційного права ОНЮА

СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Свобода пересування та вибору місця проживання — це визнана міжнародним правом, гарантована конституцією і (чи) законом громадянам чи всім особам, що знаходяться в країні, можливість самостійно вирішувати питання щодо перебування в ній, переміщення її територією, вибору місця проживання, а також виїзду з країни. Свобода пересування та вільного вибору місця проживання регулюється як міжнародним правом, так і внутрішнім правом країни.

На міжнародно-правовому рівні свобода пересування і вибору місця проживання вперш була передбачена ст. 13 Загальної декларації прав людини, прийнятою резолюцією 217А (III) Генеральної Асамблеї ООН в 1948 р. Відповідно до неї кожна людина має право на свободу пересування і обрання собі місця проживання в межах кордону кожної держави, право залишати будь-яку країну, включаючи також її власну, і повертатися до своєї країни. Положення ст. 13 Загальної декларації прав людини відносно свободи пересування та обрання місця проживання одержали розвиток в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (далі — Пакт), прийнятим і відкритим для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН в 1976 р. (набув чинності, в тому числі й для України 23 березня 1976 р.). Відповідно до ст. 12 Пакту кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить, у межах цієї території, право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання.

В європейському правовому просторі свобода пересування та вибору місця проживання регулюються Протоколом № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод — далі в тексті ЄКЗПОС та Протоколи № 1, 2, 4, 7, 11 ратифіковані Україною 17 липня 1997 р.). Відповідно до ч. 1 ст. 2 Протоколу № 4 кожний, хто на законних підставах знаходиться на території будь-якої держави, має право на свободу пересування та свободу вибору місця проживання.

Свободу пересування та вибору місця проживання віднесено до найбільш важливих особистих прав і свобод людини [1], і тому в законодавстві України вона регулюється, в першу чергу, на конституційному рівні. Відповідно до ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишити територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Виходячи з цього, свобода пересування та вибору місця проживання є пра-

вом кожної людини і за Конституцією України включає в себе: свободу пересування територією України; право на вільний вибір місця проживання на території України; право вільно залишати територію України; право громадянина України в будь-який час повернутися в Україну.

Перші три складові свободи пересування та вибору місця проживання можуть бути обмежені виключно законом (але не підзаконним актом). Відповідно до ч. 3 ст. 2 Протоколу № 4 до ЄКЗПОС свобода пересування та вибору місця проживання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які запроваджуються згідно із законом і є необхідними в демократичному суспільстві, а саме: в інтересах національної або громадської безпеки; з метою підтримання громадського порядку або запобігання злочинам; для захисту здоров'я чи моралі; з метою захисту прав і свобод інших людей.

Четверта складова свободи пересування та вибору місця проживання будь-яким обмеженням не підлягає. Відповідно до ст. 3 Протоколу № 4 до ЄКЗПОС жодна людина не може бути позбавлена права в'їзду на територію держави, громадянином якої вона є. Проте одне таке обмеження у законодавстві України існує: відповідно до ст. 29 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. в'їзд на територію України громадян України з країн (місцевостей), де зареєстровано особливо небезпечні хвороби, дозволяється тільки за наявності документів, передбачених міжнародними угодами і санітарним законодавством України. Відповідність цього законодавчого обмеження положенням Конституції України представниками юридичної науки ставиться під сумнів [2].

Зі свободою пересування та вибору місця проживання несумісний інститут прописки — адміністративного дозволу на право перебування (тимчасова прописка) і проживання (постійна прописка), що діяв за часів СРСР. В СРСР існували законодавство і практика, які не дозволяли укладати трудові договори з особами, які не мали прописки у відповідному населеному пункті, прописка ж давалася тільки за умови працевлаштування.

Після прийняття в 1996 р. Конституції України інститут прописки частково зберігся і продовжував діяти, що суперечило вимогам ч. 1 ст. 2 Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, і тому цей інститут, рано чи пізно, повинен бути скасований. Але скасування інституту прописки не могло бути здійснено в один момент, оскільки потребувало значних організаційно-правових змін.

З метою забезпечення конституційного права людини на свободу пересування і вибір місця проживання та виконання міжнародних зобов'язань України Президент України Указом від 15.06.2002 р. № 435 про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання підтвердив поетапне скасування інституту прописки, і заміну його інститутом реєстрації. На відміну від прописки реєстрація не носить дозвільного характеру. Реєстрація не може супроводжуватися вимогами, які перешкоджають громадянину здійснювати своє право вільного пересування та вибору місця проживання.

Остаточне заміну інституту прописки інститутом реєстрації передбачено ст. ст. 6–11, 16 Закону України «Про свободу пересування та вибору місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р., який деталізує порядок реалізації свободи пересування та вибору місця проживання.

Свобода пересування та вибору місця проживання в Україні не є абсолютною. Закон України «Про свободу пересування та вибору місця проживання в Україні» передбачає загальні підстави за якими свобода пересування і вільного вибору місця проживання на території України може бути обмежена (ст. ст. 12, 13). Характерною рисою цих обмежень є те, що їх застосування повинне бути регламентовано виключно нормами законів, до яких норми Закону України «Про свободу пересування та вибору місця проживання в Україні» є бланкетними. Розглянемо деякі з найбільш значних обмежень свободи пересування та вибору місця проживання.

Відповідно до ст. ст. 23–26 Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. у прикордонній смузі встановлюється прикордонний режим, який регламентує правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб. Дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання і пропуск у прикордонну смугу, а також у прикордонні райони, що контролюються, надають і здійснюють Державна прикордонна служба разом з органами внутрішніх справ. Забороняється пересування берегом і льодом прикордонних річок, озер та інших водойм поза встановленими для цього шляхами, стежками або з порушенням правил пересування.

Згідно з законодавством України визначається також порядок перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, у приміщеннях і місцях, де здійснюється прикордонний контроль. Державна прикордонна служба встановлює додаткові режимні правила, що регламентують порядок допуску в ці території осіб, які беруть участь у контролі та обслуговуванні пасажирів і транспортних засобів закордонного прямування, відправленні з пунктів пропуску транспортних засобів, що вибувають за кордон і прибувають в Україну, а також інші обмеження для запобігання незаконному перетинанню державного кордону України. Порушення правил в'їзду в прикордонну зону і проживання в ній тягне адміністративну відповідальність на підставі ст. 202 Кодексу про адміністративні правопорушення України.

Обмеження свободи пересування і вільного вибору місця проживання передбачені Кримінальним кодексом України і Кримінально-процесуальним кодексом України.

Відповідно до ст. 76 Кримінального кодексу України у разі звільнення від відбування покарання з випробуванням суд може покласти на засудженого обов'язки: не виїжджати за межі України на постійне проживання без дозволу органу кримінально-виконавчої системи; повідомляти органи кримінально-виконавчої системи про зміну місця проживання; періодично з'являтися для реєстрації в органи кримінально-виконавчої системи. Звичайно, що обмеженням

свободи пересування та вільного вибору місця проживання є засудження особи до передбачених ст. 51 Кримінального кодексу України видів покарань, таких як арешт, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, позбавлення волі на певний строк, довічне ув'язнення.

Відповідно до ст. ст. 151, 155, 227, 229, 274 Кримінально-процесуального кодексу України передбачено обмеження права на вибір місця перебування особи, яке полягає у відібранні письмового зобов'язання не відлучатися з місця постійного проживання (міст постійного перебування) без дозволу слідчого (прокурора, суду). Цей захід може бути застосовано тільки до підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного.

Певні обмеження свободи пересування і вільного вибору місця проживання передбачені законодавством України для осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд. Відповідно до ст. ст. 9–10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р. особи, щодо яких встановлено нагляд, зобов'язані: прибути у визначений виправно-трудова установа термін в обране ним місце проживання і зареєструватися в органах внутрішніх справ; повідомляти працівників міліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району (міста) у службових справах; в разі від'їзду в особистих справах з дозволу міліції в інший населений пункт та перебування там більше доби зареєструватися в місцевому органі внутрішніх справ.

До осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за постановою суду можуть бути застосовані частково або у повному обсязі такі обмеження: заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; заборона перебування у визначених місцях району (міста); заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); реєстрація в міліції від одного до чотирьох разів на місяць.

Свобода пересування та вільного вибору місця проживання обмежується і у зв'язку з виконанням громадянами України військового обов'язку, у тому числі дотриманням правил військового обліку, і проходженням військової, а також альтернативної (невійськової) служби, що передбачено ст. ст. 15, 129, 33, 39, Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 18 червня 1999 р. та ст. ст. 13, 18 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» від 12 грудня 1991 р. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. військовослужбовці та працівники Збройних Сил України можуть бути обмежені у свободі пересування, вільному виборі місця проживання та праві вільно залишати територію України.

Чинне законодавство України передбачає значні обмеження свободи пересування і вільного обрання місця проживання на територіях щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р. військовому командуванню дається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК та органами місцевого самоврядування, а якщо це неможливо, — самостійно запроваджувати та здійснювати

заходи, які пов'язані з обмеженням свободи пересування та вільного вибору місця проживання: запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування; встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; забороняти призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома військового командування.

Відповідно ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. та ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. на період надзвичайного стану, в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей можуть бути встановлені: особливий режим в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан.

В разі введення надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру може бути проведена тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень.

В разі введення надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку може бути запроваджено комендантську годину (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); та заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату.

Свобода пересування і вільного вибору місця проживання значно обмежена на територіях, які постраждали від катастрофи на Чорнобильській АЕС. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 19 грудня 1991 р. та ст. 12 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. населення, яке проживає у зоні безумовного (обов'язкового) відселення, підлягає обов'язковому відселенню. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забороняється: постійне проживання населення; перебування осіб, які не мають на це спеціального дозволу.

Відносно іноземців, які на законних підставах перебувають на території України, діють додаткові умови реалізації свободи пересування та вибору місця проживання.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про правовий статус іноземців» від 1994 р. іноземці можуть пересуватися територією України і обирати місце проживання в ній відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів Ук-

раїни. Обмеження в пересуванні та виборі місця проживання допускаються, коли це необхідно для забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці, яким надано статус біженця в Україні, мають рівні з громадянами України права на пересування, вільний вибір місця проживання, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Відповідно до ст. 25 Закону «Про правовий статус іноземців» іноземці можуть в'їжджати в Україну за дійсними національними паспортами або документами, які їх замінюють. При цьому іноземці повинні одержати у встановленому порядку в'їзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України.

В'їзд в Україну іноземцю не дозволяється: в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні; якщо при порушенні клопотання про в'їзд в Україну він подав про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи; якщо його національний паспорт або документ, який його замінює, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають встановленому зразку або належать іншій особі; якщо він у пункті пропуску через державний кордон України порушив правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконав законних вимог посадових осіб Прикордонних військ України, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; якщо встановлено факти порушення ним законодавства України під час попереднього перебування в Україні.

Відповідно до ст. 26 цього Закону іноземці виїжджають з України за дійсними національними паспортами або документами, які їх замінюють. При цьому вони повинні одержати у встановленому порядку виїзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України.

Іноземці, яким надано статус біженця в Україні, мають рівні з громадянами України права на вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Виїзд з України іноземцю не дозволяється, якщо: щодо нього ведеться дізнання чи попереднє слідство або кримінальна справа розглядається судом — до закінчення провадження у справі; його засуджено за вчинення злочину — до відбування покарання або звільнення від покарання; його виїзд суперечить інтересам забезпечення безпеки України — до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Виїзд з України іноземця може бути відкладено до виконання ним майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні.

Література

1. Саидов А. Х. *Общепризнанные права человека: Учеб. пособие.* — М.: МЗ ПРЕСС, 2002. — С. 119.
2. Конституція України: Офіц. текст: Коментар законодавства України про права людини і громадянина: П'яте вид. / Авт.-упоряд. М. І. Хаврошок. — К.: Парламент. вид-во, 1999. — С. 258