

*Яблуновська К. М.,**аспірантка кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена вивченню системи обмежень права на свободу преси та права вільного вибору місця проживання громадянами України.

У результаті проведеного дослідження було зроблено ряд висновків, зокрема: доведено, що правові відносини, що виникають із обмеження права громадян на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання громадянами України, є переважною реалізацією через взаємодію останніх із суб'єктами державного управління, а тому є адміністративними правовідносинами.

Обґрунтовано необхідність запровадження системи критеріїв, розроблених німецькими вченими для обмеження прав людини, включаючи право на свободу пересування та право вибору місця проживання громадян України. До них належать такі критерії: 1) правова основа обмеження цих прав людини повинна бути чітко визначена в законодавстві України; 2) таке обмеження має здійснюватися з метою захисту суспільних інтересів або основних прав третіх осіб; 3) вона повинна бути виправданою та рівноцінною, тобто захищати рівну чи більшу цінність; 4) таке обмеження не повинно перекручувати зміст згаданих прав людини.

Запропоновано низку змін до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», зокрема ч. 1 ст. 12 цього Закону України слід доповнити такими підставами обмеження права на свободу пересування: а) обмеження доступу на певну територію у зв'язку із загрозою здоров'ю та життю людей через спробу вчинення злочину або його вчинення; б) обмеження доступу до місця аварій: дорожнього, повітряного, залізничного та водного. Крім того, ми пропонуємо доповнити визначення у ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» підставою тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України такими підставами, як: а) значна заборгованість із податків до Української держави; б) довгострокові поїздки за кордон здійснюються опікунами чи опікунами з метою ухилення від виконання своїх обов'язків.

**Ключові слова:** межі здійснення закону, обмеження права, свобода пересування, місце проживання, громадянин України.

**Постановка проблеми.** У переліку прав людини окреме місце посідає свобода пересування та вільного вибору місця проживання. Ці права належать до системи основних прав людини. Їх носіями є будь-яка фізична особа, в тому числі і громадянин України.

Звичайно, будь-яке право не безмежне. Саме тому у вітчизняній юридичній літературі запроваджено категорію «межі здійснення суб'єктивних прав» [1; 2]. Найбільш послідовно концепція «меж здійснення суб'єктивних прав» була розроблена цивілістами [3, с. 210; 4; 5]. Безсумнівно, «межі здійс-

нення» мають також право на свободу пересування та право на вільний вибір місця проживання.

Водночас у німецькій юридичній літературі, присвяченій фундаментальним свободам і правам людини, ставиться наголос на іншій категорії – «обмеження права» [6, с. 15–23; 7, с. 41]. Вона використовується з метою визначення випадків втручання держави у здійснення прав людини. Ця категорія дає змогу поставити перед державою питання про те, а чи достатньо обґрунтованим є те обмеження прав людини, яке вона встановлює; чи не призведе таке обмеження до порушення права людської гідності та інших фундаментальних прав людини. При цьому німецькі дослідники обмеження прав людини природно пов'язують із правовідносинами, які виникають між приватною особою та державою в особі публічної адміністрації.

Що ж стосується вітчизняної юридичної літератури [8, с. 149–150; 9, с. 524–526], то в ній зв'язок обмеження прав людини з публічною адміністрацією чи адміністративним правом просто не згадується, що, власне, і призводить до спотвореного уявлення про природу обмеження прав людини в цілому та права на свободу пересування й права на вільний вибір місця проживання зокрема. Саме тому ми б хотіли в межах цієї статті, з одного боку, показати адміністративно-правову природу обмеження названих прав людини, а з іншого – дослідити позитивний німецький досвід щодо вироблення критеріїв, які допоможуть уникнути необґрунтованого обмеження права на свободу пересування і права на вільний вибір місця проживання з боку держави.

**Метою статті** є дослідження системи обмежень права на свободу пересування та права вільного вибору місця проживання громадян України.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження обмеження права пересування та права вільного вибору місця проживання хотілося б почати з того, що у вітчизняній юридичній літературі склалося дещо «викривлене» уявлення про юридичну природу обмеження цих двох фундаментальних прав людини. Воно полягає в тому, що з переліку галузей права, які забезпечують гарантування, реалізацію та охорону названих прав людини, штучно виключено адміністративне право як фундаментальна галузь системи права України. Для прикладу можемо взяти дослідження вчених-конституціоналістів [8, с. 144–149]. Аналізуючи названі права людини, вони нічого не говорять про те, що значна частина правового забезпечення їхньої реалізації, в тому числі й обмеження цих прав людини, лежить у площині взаємодії приватних осіб із публічною адміністрацією. На наш погляд, хоча підстави обмеження названих прав людини і визначаються в законодавстві України, однак реалізація цих обмежень здійснюється саме у площині взаємодії приватних осіб із публічною адміністрацією, а отже, регулюється нормами

адміністративного права. Адже суспільні відносини, які пов'язані з виконанням законів публічною адміністрацією, належать до предмета адміністративного права. Ця думка підтверджується науковою позицією В.В. Галуцького щодо предмета адміністративного права, який до суспільних відносин, що входять до предмета цієї галузі права, відносить «суспільні відносини, які виникають у процесі виконавчої діяльності; суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави» [10, с. 29].

Крім того, у вітчизняній літературі поза увагою залишається той факт, що адміністративне право є конкретизованим конституційним правом. Водночас ця закономірність була виявлена та сформульована ще у 50-х роках ХХ ст. німецьким дослідником Ф. Вернером [11]. Таким чином, між конституційним правом та адміністративним правом існує прямий зв'язок і, зокрема, у частині гарантування, забезпечення та охорони прав і свобод людини публічною адміністрацією. Саме тому справедливими є зауваження Р.С. Мельника, згідно з яким до переліку завдань адміністративного права належить «конкретизація прав та свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватися у сфері публічного адміністрування (реалізація конституційної формули «утвердження прав і свобод людини»)» [12, с. 60]. До цього переліку завдань адміністративного права ми також віднесли б регулювання суспільних відносин із приводу виконання публічною адміністрацією вимог законодавства України щодо обґрунтованого обмеження реалізації прав та свобод фізичних осіб.

Ще одним виміром буття права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання в межах вітчизняної юридичної науки є цивільно-правове вчення про особисті немайнові права людини. Воно послідовно втілено у ст. 310, 313 ЦК України [13]. Так, ЦК України ідентифікує ці права людини саме як особисті немайнові права, які забезпечують соціальне буття фізичної особи. Названі статті зазначеного документа також містять обмеження цих прав людини [13]. Водночас аналіз науково-практичних коментарів до ЦК України дає змогу констатувати: в них нічого не згадується про те, що обмеження названих прав людини здійснюються суб'єктами публічної адміністрації на підставі норм саме адміністративного права [9, с. 520–525]. Отже, створюється хибне враження про те, що обмеження названих прав існують автономно.

Тому, роблячи певний проміжний висновок, можемо зазначити, що обмеження права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання лежить у площині відносин між приватною особою та публічною адміністрацією. Правовідносини, які виникають із цього приводу, регулюються нормами саме адміністративного права і лише у загальних рисах – нормами конституційного та цивільного права.

Аналізуючи обмеження права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання, варто зазначити, що вони утворюють розгалужену систему юридичних підстав обмеження названих прав людини і громадянина та юридично закріплені у значній за обсягом кількості нормативно-правових актів [14; 15; 16 та ін.]. Центральне місце серед них займає спеціальний Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який нормативно закріпив у ст. 12 та ст. 13 обмеження свободи пересування та обмеження вільного вибору місця проживання [17]. Таким чином, обмеження встановлені для кожного окремого з названих прав людини.

Окремо хотілося б наголосити на тому, що існує певна логіка в побудові системи обмежень кожного з названих прав у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Фактично під час побудови такої системи використовуються два критерії: а) територіальний та б) критерій особливого правового статусу, окремих категорій фізичних осіб.

Розпочнемо з обмежень права на свободу пересування. Так, у ч. 1 ст. 12 названого Закону України [17] визначено перелік обмежень цього права за територіальним критерієм. Наприклад, йдеться про обмеження пересування громадян України у прикордонній смузі або на територіях військових об'єктів тощо [17]. Аналіз цих обмежень дає змогу констатувати, що лише одна з перелічених у цьому Законі України підстав здійснюється самостійно громадянами України. Йдеться про обмеження права на свободу пересування на приватних земельних ділянках. Решта підстав реалізуються у площині взаємодії приватних осіб та суб'єктів публічної адміністрації.

Друга група обмежень права на свободу пересування здійснюється на підставі особливого правового статусу, окремих категорій фізичних осіб. До кола громадян України, щодо яких можуть застосовуватися такі обмеження, ми віднесемо, наприклад: 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 тощо [17]. Окремо цитована стаття говорить про те, що свобода пересування може бути обмежена і в інших випадках, передбачених законом [17]. Наприклад, йдеться про випадки, коли громадянин України, якому було надано допуск та доступ до державної таємниці, обмежується у праві виїзду на постійне місце проживання в іноземну державу на підставі ч. 1 ст. 29 Закону України «Про державну таємницю» [16].

Отже, як можна побачити з наведених положень законодавства України, переважна більшість обмежень права на свободу пересування здійснюється у площині відносин між приватними особами та публічною адміністрацією, що дає змогу ідентифікувати їх саме як адміністративно-правові відносини.

Дещо інший підхід щодо обмеження права на свободу пересування існує в Німеччині. Хотілося б наголосити на тому, що будь-яке обмеження будь-якого права, в тому числі і права на свободу пересування, яке нормативно визначене у ст. 11 Основного закону ФРН [18], має відповідати таким критеріям: 1) повинна бути юридична підстава такого обмеження; 2) таке обмеження слід здійснювати з метою захисту публічного інтересу чи основних прав третіх осіб; 3) воно має бути обґрунтованим та рівноцінним, тобто здійснюватися для захисту рівної чи більшої за значимістю цінності; 4) таке втручання не повинно спотворювати зміст права людини [7, с. 41]. Ці критерії повною мірою стосуються обмеження права на свободу пересування в Німеччині. Одразу ж варто зазначити, що аналіз вітчизняних наукових досліджень, присвячених обмеженню права на свободу пересування, не дає змоги стверджувати, що в Україні існує комплексний підхід до обмеження права на свободу пересування і права на вільний вибір місця проживання та обмеження прав і свобод людини в цілому. Головним критерієм, який завжди береться за основу під час визначення обмеження прав людини, є нормативне закріплення таких обмежень на рівні законодавства України. Отже, решта з перелічених

критеріїв не враховується, що, на наш погляд, є помилкою. Таким чином, ми пропонуємо запозичити позитивний досвід Німеччини щодо критеріїв, яким мають відповідати обмеження будь-якого права людини, в тому числі і права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання.

Повертаючись до питання про обмеження права на свободу пересування в Німеччині, можна зазначити, що воно реалізується через так звану «систему бар'єрів». Кожен із цих бар'єрів є окремою підставою для обмеження права на свободу пересування. До переліку таких підстав належать і ті, які існують в Україні, наприклад обмеження свободи пересування в разі епідемій, надзвичайних ситуацій, стихійних лих природного характеру [17]. Однак є й ті, які залишилися поза увагою Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Наприклад, йдеться про таку підставу для обмеження свободи пересування громадян України, як обмеження доступу до певної території у зв'язку із загрозою здоров'ю та життю людей через замах на вчинення злочину чи його вчинення. У цій частині можна вести мову про: громадські місця, щодо яких є повідомлення про їх замінування; місця вчинення терористичних актів; місця вчинення інших злочинів. Умовно названу підставу ми назвемо родовою підставою для обмеження права на свободу пересування, тобто таку, яка охоплює декілька споріднених підстав для обмеження цього права людини. До родових підстав обмеження права на свободу пересування також варто віднести місця катастроф: автомобільного, авіаційного, залізничного та водного транспорту. Названі два види родових підстав обмеження права на свободу пересування громадян України ми пропонуємо нормативно визначити на рівні ч. 1 ст. 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

До переліку бар'єрів, які обмежують право на свободу пересування в Німеччині, належать також «обмеження у випадку захисту». При цьому йдеться не про захист приватних осіб, а захист публічного інтересу. До підстав таких обмежень належать випадки, коли країну намагається покинути фізична особа, яка не сплатила податків у Німеччині, або особа, яка є опікуном чи піклувальником та робить спробу ухилитися від виконання своїх обов'язків через виїзд за кордон на тривалий період.

Ми також запропонували б додати названі підстави до переліку підстав обмеження права на пересування громадян України, зокрема права на виїзд за кордон громадян України на тривалий період, по-перше, тих, які мають суттєву заборгованість зі сплати податків перед Українською державою та, по-друге, тих, які є опікунами чи піклувальниками і намагаються ухилитися від виконання своїх обов'язків через виїзд за кордон на тривалий період. Ці підстави для обмеження права виїзду громадян України за кордон ми б пропонували нормативно закріпити на рівні ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [14] як підстави для тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України.

У німецькій юридичній літературі жваво обговорюється ще один бар'єр (підстава) обмеження свободи пересування, зокрема отримання громадянином ФРН соціального забезпечення або допомоги на випадок безробіття [6, s. 66–68]. Ці види соціальних виплат прив'язують громадянина ФРН до певної федеральної землі, в тому числі до конкретного муні-

ципалітету, де він отримує соціальну допомогу. У практиці Bundessozialgericht (Федерального соціального суду Німеччини) була навіть справа, пов'язана з обмеженням права на свободу пересування через припинення надання соціальної допомоги особі, яка переїхала з Ергангена до Берліна [19]. Що стосується України, то закріплювати таку підставу обмеження права на свободу пересування громадян України на нормативному рівні, на нашу думку, не варто.

Крім права на свободу пересування громадян України, обмеження зазнає також право на вільний вибір ними місця проживання. На законодавчому рівні система обмежень цього права громадян України визначена у ст. 13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [17]. Аналіз цієї статті дає змогу зробити висновок, що за умов обмеження цього права застосовані також територіальний критерій та критерій особливого правового статусу, окремих категорій фізичних осіб.

Що ж стосується Німеччини, то право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання тут розглядають в органічній єдності. Саме тому обмеження права на свободу пересування одночасно є обмеженням права на вільний вибір місця проживання. Хоча аналіз німецької юридичної літератури дає змогу виокремити низку специфічних бар'єрів для обмеження саме права на вільний вибір місця проживання. Наприклад, йдеться про «підкупання про молодість». Цей обов'язок визначений у ч. 2 ст. 11 Основного закону ФРН [18]. Тут говориться про обов'язок батьків надавати житло своїм дітям до досягнення ними повноліття [7, s. 193]. Цей обов'язок покладається на батьків із метою запобігання випадкам безпритульності неповнолітніх.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження ми можемо зробити такі висновки:

1. Доведено, що правовідносини, які виникають із приводу обмеження права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання громадянами України, в переважній більшості реалізуються через взаємодію останніх із суб'єктами публічної адміністрації, а отже, є адміністративними правовідносинами.

2. Обґрунтовано необхідність запровадження розробленої німецькими вченими системи критеріїв для обмеження прав людини, в тому числі права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання громадянами України. До них належать такі критерії: 1) має бути юридична підстава обмеження цих прав людини, чітко визначена в законодавстві України; 2) таке обмеження повинно здійснюватися з метою захисту публічного інтересу чи основних прав третіх осіб; 3) воно має бути обґрунтованим та рівноцінним, тобто здійснюватися для захисту рівної чи більшої за значимістю цінності; 4) таке обмеження не повинно спотворювати змісту названих права людини.

3. Запропоновано низку змін і доповнень до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Зокрема, ч. 1 ст. 12 цього Закону України варто доповнити такими підставами обмеження права на свободу пересування: а) обмеження доступу до певної території у зв'язку із загрозою здоров'ю та життю людей через замах на вчинення злочину чи його вчинення; б) обмеження доступу до місця катастроф: автомобільного, авіаційного, залізничного та водного транспорту. Крім того, ми пропонуємо доповнити

визначені у ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» підстави для тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України такими підставами, як: а) суттєва заборгованість зі сплати податків перед Українською державою; б) виїзд за кордон на тривалий період, що здійснюється опікунами чи піклувальниками з метою ухилення від виконання своїх обов'язків.

#### Література:

1. Церковна О.А. Гідність і честь у цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2003. 197 с.
2. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.03 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 41 с.
3. Цивільне право України : підручник. Загальна частина. Алерта, Правова єдність, 2014. 510 с.
4. Human rights / Olimpiad S. Ioffe. [West Hartford, Conn.] : University of Connecticut School of Law Press, 1983. 103 p.
5. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип. Москва : Статут, 2001. 411 с.
6. Caldoro S. Nationaler Kulturgüterschutz und Freizügigkeit der Unionsbürger, De Cruyter Racht. Berlin, 2009. 265 s.
7. Brezger J. Internationale Freizügigkeit als Menschenrecht, Campus Verlag Frankfurt. New York, 2018. 261 s.
8. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 556 с.
9. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за відповід. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. Київ : Юрінком Інтер, 2005. Т. 1. 832 с.
10. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за ред. В.В. Галуцька. Херсон : Видавець Гринь Д.С., 2015. Т. 1. 269 с.
11. Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. DVBl. 1959. S. 527.
12. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
13. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. / *Верховна Рада України* : офіц. веб-портал. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 26.01.2020).
14. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (дата звернення: 26.01.2020).
15. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 26.01.2020).
16. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 26.01.2020).
17. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 26.01.2020).
18. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 26.01.2020).
19. Hartz IV Empfänger dürfen Wohnort frei wählen. URL : <http://www.sozialleistungen.info/news/02.06.2010-hartz-iv-empfaenger-duerfen-wohnort-frei-waehlen/> (дата звернення: 26.01.2020).

#### Yablunovska K. Restriction of freedom of movement and free choice of residence of Ukrainian citizens

**Summary.** The article is devoted to the study of the system of restrictions on the right to freedom of press and the right of free choice of residence by Ukrainian citizens.

As a result of the conducted research, a number of conclusions were made, in particular: it is proved that the legal relations arising from the restriction of the right to freedom of movement and the right to free choice of residence by the citizens of Ukraine are overwhelmingly realized through the interaction of the latter with the subjects of public administration, and therefore are administrative legal relations.

The necessity of introducing a system of criteria developed by German scientists to restrict human rights, including the right to freedom of movement and the right to choose the place of residence of Ukrainian citizens, is substantiated. These include the following criteria: 1) the legal basis for the restriction of these human rights must be clearly defined in the legislation of Ukraine; 2) such restriction should be exercised in order to protect the public interest or fundamental rights of third parties; 3) it must be justified and equivalent, that is to say, to protect equal or greater value; 4) such restriction should not distort the content of the mentioned human rights.

Proposed a number of amendments to the Law of Ukraine "On Freedom of Movement and Free Choice of Residence in Ukraine", and in particular, part 1 of Art. 12 of this Law of Ukraine should be supplemented by the following grounds for restriction of the right to freedom of movement: a) limitation of access to a certain territory in connection with the threat to the health and life of people due to the attempt to commit a crime or its commission; b) limitation of access to the site of accidents: road, air, rail and water. In addition, we propose to supplement the definitions in Art. 6 of the Law of Ukraine "On the Procedure of Departure from Ukraine and the Entry into Ukraine of Citizens of Ukraine" grounds for temporarily restricting the right of citizens of Ukraine to leave Ukraine by such grounds as: a) substantial debt on taxes before the Ukrainian state; b) long-term travel abroad is performed by guardians or guardians in order to evade their duties.

**Key words:** limits of exercise of law, restriction of law, freedom of movement, place of residence, citizen of Ukraine.