

ГОЛОВНІ ПРІОРИТЕТИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ І ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ОСОБИ

Без перебільшення можна стверджувати, що головна увага в Конституції України приділена правам та свободам людини і громадянина, про що свідчить перш за все найбільший за обсягом її розд. II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Його зміст значною мірою зумовлено Загальною декларацією прав людини, в Преамбулі якої зазначається, що «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру» [9, с. 18]. Проаналізувавши наведене положення, не важко переконатися, що в Декларації до головних здобутків людської цивілізації, в основі яких лежить гідність і права індивіда, віднесено насамперед свободу, а вже потім йдеться про справедливість і загальний мир.

Проголошуючи людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку «найвищою соціальною цінністю», Конституція України у ст. 3 (та й в

інших статтях розд. I) чомусь не згадує про свободу як універсальний феномен, заради якого представники різних поколінь і соціальних груп свідомо йшли на поневіряння, втрати, самообмеження й самопожертву, розпочиналися повстання, революції, війни. В Україні ж державна незалежність впала до ніг народу й політичній еліті якимось зенацька, виявилася неочікуваною, оскільки навіть найполум'яніші її прихильники сподівалися на звільнення з обіймів так званого Союзного центру в основному без надії й будь-якого оптимізму. Українська незалежність не стала результатом наполегливої й тривалої боротьби, а постала через збіг певних обставин і випадкових політичних чинників. Зокрема, з огляду на події, які розгорталися в Москві у зв'язку зі спробою державного перевороту й заборонаю діяльності КПРС, українські комуністи змушені були підтримати Акт проголошення незалежності України під час голосування у Верховній Раді, оскільки це дава-

ло їм змогу уникнути можливої колективної й індивідуальної відповідальності. Не треба забувати, що члени Державного комітету з надзвичайного стану вже перебували під вартою й тому неважко було передбачити, що арешти можуть докотитися й до обкомів, райкомів і навіть первинних партійних організацій. Саме тому ні політична еліта, ні широкий загальний так і не усвідомили повною мірою цінність свободи та її значення для подальшого поступу українського суспільства, для втілення в життя здобутків сучасного конституціоналізму. Разом із тим «гарантування свободи складає основну функцію конституції як правового джерела, що охороняє інтереси громадян. Іншими словами, органічна конституція і свобода з самого початку нероздільно пов'язані» [4, с. 140].

Жодним чином не применшуючи значення для будь-якої людини життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки, варто усвідомити, що без свободи в її широкому розумінні всі зазначені цінності будуть неповними і вразливими навіть з огляду на визнання у ст. 23 Конституції права кожного на вільний розвиток особистості. Свобода у всіх її вимірах, як всеохоплююче поняття, означає право обирати в житті власні пріоритети, визначити власний спосіб життя, робити все, що не заборонено зако-

ном і одночасно не перешкоджає іншим реалізовувати власні права (обирати власні пріоритети), право на пересування й вибори місця проживання, на інтелектуальну свободу, а також право обирати й бути обраним та ін. І хоча переважна більшість різних аспектів свободи знайшла відбиття в окремих громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших правах та свободах, закріплених у розд. II української Конституції, це не знімає з порядку денного необхідність і важливість визнання свободи головним конституційним пріоритетом і закріплення її як основоположного принципу конституційного ладу саме у розд. I, а можливо, й у Преамбулі Основного Закону.

Звичайно, дивує й те, що найвища соціальна цінність чомусь опинилася в Конституції не на першому місці. Якщо пріоритети визначати за нумерацією статей, починаючи з першої, тоді виявиться, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, віднесені до найвищої для суспільства цінності, перебувають аж на 3-му місці після держави, території й державних кордонів. Коли ж в основу визначення місця конституційних пріоритетів покласти певні політико-правові явища, що позначаються складними категоріями, й вибудувати смисловий

ряд за критерієм їх появи в тексті Основного Закону, тоді місце найвищої соціальної цінності може виявитися навіть одинадцятим: адже спочатку згадуються: (а) державний суверенітет, (б) державна незалежність, (в) демократичність держави, (г) соціальний характер останньої, (д) правовий характер держави, (е) знову державний суверенітет, (є) державна територія, (ж) унітаризм як принцип державно-територіального устрою, (з) знову державна територія, яка має бути цілісною та недоторканою, (и) існуючі кордони української держави... І лише після цього з'являється згадка про людину.

Хоча, наприклад, у Конституції ФРН розд. 1 називається «Права людини»: ст. 1 присвячена людській гідності і називається «Гідність людини: пов'язаність державної влади основними правами», ст. 2 – «Свобода дій, свобода особи»; ст. 3 – «Рівність перед законом» [8, с. 144, 145].

Виправдати такий підхід, коли, попри гучні заяви й гасла, на перше місце в українській Конституції фактично поставлена держава, державна територія та її кордони, не можна. Напевно, це пояснюється тим, що виникнення й існування України як незалежної держави викликало здивування в деяких сусідніх країнах та в їх політиків, чиновників і експертів, а також сприймалося

ними на той час (а для декого й нині!) як така собі, грубо кажучи, «помилка історії», «тимчасова метаморфоза», «штучне й недоговічне утворення», «політична потвора» тощо. Саме тому українські законодавці, ухвалюючи Основний Закон, змушені були акцентувати увагу на характеристиках України як держави, тим самим підтверджуючи її державницькі наміри й переконуючи і самих себе, і міжнародну спільноту, що Україна звершилася й до неї слід ставитися як до дійсно повноцінної держави. А практика функціонування Української держави інколи свідчить про майже повну відсутність чи параліч влади, брак політичної волі, нездатність посадовців до усвідомлення національних інтересів і невміння й навіть небажання їх обстоювати.

Ф. Люшер визначає свободу особи як право індивіда вести належний спосіб життя, тобто обирати в житті те, що, на його думку, є найприйнятнішим [7, с. 89]. Складовими частинами цього права він вважає право: (а) на безперешкодне пересування; (б) на приватне життя; (в) на сімейне життя; (г) користуватися власним надбанням. Утім, 2 останні різновиди прав, по суті, лише модифікують право на життя приватне [7, с. 89]. Ф. А. Гаєк також виокремлював 4 головні елементи, що зазвичай входять

до складу поняття «свобода», але їх перелік у нього дещо інший; проте «право пересуватися за власним вибором» він теж відносить до складників свободи [3, с. 27]. Оцінюючи роль зазначеного права, В. С. Семенов наголосував, що вільне пересування й вибір місця проживання є суттєвою гарантією свободи особистості, умовою її професійного й духовного розвитку [6, с. 180].

Отже, одним з головних проявів свободи в її широкому розумінні й одним із складових елементів свободи особистості є право вільного пересування й вибору місця проживання. Відповідно до ст. 13 Загальної декларації прав людини кожна людина має право вільно пересуватися й обирати собі місце проживання в межах кожної держави [9, с. 20]. Стаття 33 Конституції України практично повністю сприйняла й відтворила положення вказаної норми, закріпивши це право людини, яке, безумовно, є одним з головних здобутків сучасного українського конституціоналізму, важливою новелою Основного Закону України 1996 р.

Згідно з ч. 2 ст. 24 Конституції права особи не можуть бути обмеженими з огляду на місце проживання чи будь-які інші ознаки. За ч. 2 ст. 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (далі – Закон) реєстрація «місця про-

живання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження» [2; 2004. – № 15. – Ст. 232]. Разом із тим на практиці іноді досить проблематично, а то й навіть неможливо забезпечити реалізацію окремих прав громадян без точного визначення їх місця проживання, що має значення, зокрема, для звернення до суду з позовом щодо захисту своїх прав, забезпечення виконання зобов'язань, вирішення питання про місце відкриття спадщини, отримання соціальної допомоги, користування медичними послугами, реєстрації актів громадянського стану, придбання товарів у кредит, реалізації виборчого права, права на звернення, на інформаційний запит та в багатьох інших випадках.

Однак на шляху користування зазначеними правами виникає низка перешкод, однією з яких є протиріччя між Законом і Цивільним кодексом, які хоча й були ухвалені в один рік, проте містять різні підходи до визначення місця проживання. Так, за ст. 29 ЦК України «місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті,

в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово». А ось за Законом місце проживання – це «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [2; 2004. – № 15. – Ст. 232]. Як бачимо, ЦК пов'язує місце проживання з житлом, з певним приміщенням, придатним для проживання, а розробники Закону – з певною адміністративно-територіальною одиницею.

Проте існує декілька видів адміністративно-територіальних одиниць, до яких Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить «область, район, місто, район у місті, селище, село» [2; 1997. № 24. – Ст. 170]. А відповідно до рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р., № 11-рп/2001 «адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [5, с. 490]. Характерною ознакою адміністративно-територіального устрою України є те, що одні адміністративно-територіальні одиниці входять до складу інших. Тому особа, яка мешкає, наприклад, у селі чи селищі, одночасно проживає й на території сільського району й певної області або Автономної Республіки

Крим. А особа, яка мешкає в місті, одночасно проживає ще й на території області, й на території району в місті (якщо місто має поділ на райони). Отже, запропонована в Законі дефініція поняття «місце проживання» не відповідає вимогам юридичної точності, є неконкретною, недостатньо визначеною й тому занадто невдалою. Саме тому «зазначена колізія може ускладнювати реалізацію права на вільний вибір місця проживання» [1, с. 27].

Виникає запитання: а як же бути у випадку, якщо особа проживає в межах певної адміністративно-територіальної одиниці строком менше 6-ти місяців? Закон такої відповіді не дає, й тому буквальне розуміння й застосування названого положення може означати, що така особа, навіть маючи в паспорті відмітку про реєстрацію, вважатиметься посадовцями як не маюча місця проживання. Саме тому на практиці нерідко виникають випадки, коли, як зазначає Ж. Усенко-Чорна, «до списків виборців вносилися лише ті громадяни України, які на момент складання загальних списків не менше шести місяців проживали на відповідній території згідно із внесеною до паспорта відміткою про реєстрацію місця проживання із зазначенням адреси житла» [10, с. 461].

Закон же виходить з того, що громадянин має одне місце про-

живання і зовсім не згадує про можливість мати одночасно 2 чи більше таких місць. Саме цей висновок впливає із системного аналізу статей 3, 6 і 7 Закону. Зовсім по-іншому вирішується це питання в ЦК України, згідно з яким «фізична особа може мати кілька місць проживання».

Зі змісту Закону випливає, що особа може або проживати, або перебувати в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто фактично не визнається так зване тимчасове проживання. А от згідно з ЦК може бути «постійне», й «тимчасове», і навіть «переважне» проживання особи.

За Законом особа зобов'язана зареєструвати місце проживання протягом 10-ти днів після прибуття до нового місця проживання. При цьому діти віком від 15 до 18 років мають подавати письмову заяву про реєстрацію особисто. А відповідно до ЦК України право вільно обирати собі місце проживання має «фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років». Інакше кажучи, виходить що 14-літня особа може сама визначати своє місце проживання, але подати заяву про реєстрацію свого нового місця проживання вона зможе лише після досягнення 15-річного віку.

Для правознавців аксіомою є правило, згідно з яким у випадку, якщо одні й ті ж відносини врегу-

льовані актами, однаковими за юридичною силою, але ухваленими в різний час, має застосовуватися той з них, який ухвалено пізніше. З огляду на те, що розглядуваний нами Закон ухвалено 11 грудня 2003 р., тобто набагато пізніше, ніж ЦК України, що ухвалений 16 січня 2003 р., у спірних і неоднозначних ситуаціях мав би застосовуватися Закон. Саме така логіка була закладена й до ч. 11 ст. 39 Закону «Про вибори народних депутатів України», у якій зазначалося, що в процесі складання списків виборців місце проживання й адреса житла виборця мають визначатися на підставі відомостей реєстрації відповідно до Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [2; 2004. – № 27-28. – Ст. 366]. Однак застосування такого правила навряд чи дозволить подолати всі колізії й недоліки законодавчого регулювання порядку визначення місця проживання особи.

Недостатня визначеність, суперечність, логічна незавершеність поточного законодавства щодо визначення місця проживання особи помножена на глибокі традиції надмірного адміністрування на практиці призводить до того, що процедура реєстрації місця проживання, незважаючи на її демократичну, по суті, правову природу порівняно з інсти-

тутом прописки, яка існувала раніше, сприймається переважною більшістю громадян як занадто обтяжлива. Недосконалість правового механізму реалізації свободи пересування й вільного вибору місця проживання руйнує віру громадян у можливість досягнення ідеалу свободи, вільного розвитку особистості й вільного суспільства. Саме тому варто кардинально переглянути й узгодити відповідні положення ЦК України та Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» щодо порядку визначення місця проживання особи. Можливо, слід було б запровадити поняття «основне місце проживання особи», з яким законодавство пов'язувало б реєстрацію особи як виборця, платника податків, підприємця тощо. Необхідно уважно вивчити досвід інших держав, зокрема Швеції, де місце проживання особи у разі його зміни реєструють місцеві адміні-

стративні органи на підставі відомостей, отриманих від власників жилих приміщень та інших осіб, залучених до найму житла. Особливої уваги потребує проблема реалізації прав тими громадянами, у паспортах яких немає помітки про реєстрацію. Адже саме тому численні наші співвітчизники не проголосували на останніх парламентських виборах, не змогли зареєструвати новонароджену дитину (а значить, отримати державну соціальну допомогу) або стати підприємцем. Важливо також оптимізувати процедуру реєстрації місця проживання та його зміни, законодавчо забезпечити громадян від надмірного бюрократизму, пов'язаного із заповненням різних форм, періодичною відсутністю необхідних бланків, непродуманим графіком роботи службовців та іншими незручностями, що традиційно супроводжують цей процес протягом багатьох років.

Список літератури: 1. Анісімова М. Ф., Бритченко С. П., Чехович С. Б. Науково-практичний коментар Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». – К.: Пектораль, 2006. – 96 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Гаск Ф. А. Конституція свободи / Пер. з англ. М. Олійник та А. Королишина. – Львів: Літопис, 2002. – 556 с. 4. Колесников М. П. Конституция в ее отношении к свободе // Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України: Тези доп. та наук. повід. учасників всеукр. наук.-практ. конф. (29-30 черв. 2006 р.) / За заг. ред. Ю. М. Грошевого, М. І Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 140-143. 5. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001: У 2-х кн. / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 2. – 504 с. 6. Конституція України: Наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – 808 с. 7. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с фр. – М.: Прогресс-Универс, 1993. – 384 с. 8. Основной Закон ФРГ // Современные зарубежные конституции: Сб. документов по конституц. праву заруб. стран. – М.: Б.и., 1996. – С. 144-196. 9. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю. К. Качу-

Надійшла до редакції 30.09.2008 р.

УДК 342.5+342.7

*Ф.В. Веніславський, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ПРИНЦИП «ЛЮДИНА – НАЙВИЩА СОЦІАЛЬНА ЦІННІСТЬ» – ПРОВІДНА ІДЕЯ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ Й ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ЕЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Конституціоналізм, як органічне і взаємозалежне поєднання конституційної теорії, конституційної ідеології, конституційно-правового регулювання й конституційної практики [2, с.24] – категорія, зміст і значення якої в процесі її еволюції й розвитку зазнає постійних трансформацій. Разом із тим з появою перших ліберальних конституційних теорій і концепцій, в основу яких покладено безумовні політико-правові цінності й ідеали (свобода, гуманізм, верховенство права, правове обмеження державної влади, демократія тощо), визначаль-

ним і незмінним фундаментом сучасного конституціоналізму його «ядром», безсумнівно, можна вважати вихідну базову ідею «людина – найвища соціальна цінність». Саме з таких ідеологічних засад виходять практично всі сучасні конституційні теорії, що визнають людину та її свободу філософською першоосновою всіх інших аспектів конституційно-правового буття, а визнання на конституційному рівні й гарантування її прав та свобод – ознакою демократичності і правового характеру кожної конкретної держави в цілому. Отже, визначаль-