ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ТЛУМАЧЕННЯ ЗМІСТУ ЦЕНЗУ ОСІЛОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

МОСКАЛЮК Олександр Володимирович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID:0000-0002-5310-9507
УДК 340.14
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.2

Стаття присвячена комплексному аналізу конституційного цензу осілості як передумови для набуття статусу кандидата на пост Президента України. У межах дослідження розглянуто основні підходи до тлумачення статей 76 те 103 Конституції України щодо обов'язку особи постійно проживати на території України. Особливу увагу зосереджено на визначенні критерію «центру життєвих інтересів» як підстави для більш гнучкого підходу до оцінки факту постійного проживання.

Проаналізовано позиції національних судів, зокрема практику Верховного Суду, а також висвітлено роль рішень Конституційного Суду України щодо тлумачення основоположних положень виборчого законодавства. У контексті розгляду міжнародно-правових стандартів окремо проаналізовано рішення Європейського суду з прав людини як прецедент, що демонструє необхідність врахування індивідуальних обставин у разі перебування особи за межами держави.

У статті також окреслено актуальність та необхідність повторного осмислення змісту цензу осілості в умовах війни та воєнного стану, коли тимчасове залишення території України може бути зумовлене об'єктивними обставинами. Запропоновано розглядати ценз осілості не лише як формальну часову категорію, а як елемент позитивної конституційної відповідальності глави держави чи народного депутата України зберігати стійкий зв'язок з державою та її правовим простором.

Зроблено висновок про доцільність удосконалення законодавчого та доктринального підходів до визначення змісту та обсягу цензу осілості шляхом поєднання формального критерію проживання з оцінкою реального зв'язку кандидата з державою, її інституціями та суспільством. Запропоновано орієнтувати тлумачення конституційних норм на їхню цільову спрямованість і ціннісну природу в контексті захисту демократичного ладу.

Ключові слова: тлумачення норм Конституції, Президент, глава держави, конституційна відповідальність, центр життєвих інтересів.

Постановка проблеми

Тема тлумачення норм права приваблює юристів в усі часи. Адже з тлумаченням щоденно зіткається кожний юрист, прагнучи з'ясувати текст норм права та переконати інших у правильності саме свого розуміння. Особливості тлумачення норм Конституції неодноразово розглядалося в статтях вітчизняних авторів. Варто згадати публікації Ю. Тодики [1], І. Сліденка [2], М. Савчина [3], В. Гончарова [4], А.Мірошниченка [5] та Г.Дубова [6]. Втім, ця тема потребує додаткового дослідження, враховуючи ті виклики, які нині існують для нашої держави. В цьому розрізі важливий науковий та практичний інтерес становить визначення змісту вимоги до Президента України проживати на території України протягом останніх десяти років.

Виклад основного матеріалу

В тексті Основному Законі не «розшифровується» визначений для глави держави ценз осілості. За відсутності офіційного тлумачення статті 103 Конституції України органом конституційного контролю, де-факто інтерпретація її норм здійснюється законодавцем в межах виборчого законодавства. Так, станом на 2013 рік згідно частини другої, третьої статті 9 ЗУ «Про вибори Президента України» проживання в Україні означало: 1) проживання на території в межах державного кордону України; 2) перебування на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України; 3) перебування громадян України у встановленому законодавством порядку у відрядженні за межами України, служба в дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України, міжнародних організаціях та їх органах; 4) перебування на полярних станціях України; 5) перебування у складі формування Збройних Сил України, дислокованого за межами України; 6) перебування громадян України за її межами відповідно до чинних міжнародних договорів України. Проживання в Україні за вказаним Законом включає також проживання разом з особами, зазначеними у пункті 3 частини другої вказаної статті, членів їх сімей. Таким чином, Законами встановлювався вичерпний перелік ознак проживання в Україні для осіб, які балотуються у народні депутати України або на пост Президента України.

Відповідно до п. 2 Прикінцевих положень ЗУ «Про вибори Президента України» для цілей цього закону місце проживання визначалося згідно ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». За змістом статті 3 ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року місце проживання – це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік.

З наведених положень Конституції України та згаданого Закону можна зробити висновок, що громадянин України мав право балотуватися на посаду Президента за умови проживання в Україні більшість днів у кожному з десяти річних періодів перед днем виборів Президента України, щоб відповідати вимогам частини другої статті 103 Конституції України. Таким чином, зважаючи на те, що норми Закону визначали вичерпні ознаки поняття проживання в Україні, при буквальному тлумаченні особа, яка перебувала за межами України з метою лікування чи навчання не мала права бути обраною.

Аналогічне правове регулювання мало місце і щодо цензу осілості народних депутатів. Єдина відмінність полягала в тому, що Конституцією України ценз осілості для народних депутатів складав 5 років. Втім у 1998 році Верховний Суд України відмовив у скарзі особі, яка вимагала позбавити Ю. Звягільського повноважень народного депутата, зважаючи на те, що протягом 800 діб в 1994-1997 році він не проживав на території України. Суд обґрунтував рішення тим, що Звягільський тимчасово перебував за туристичною візою в Ізраїлі, де проходив лікування.

В 2004 році Європейський Суд з прав людини у справі «Мельниченко проти України» встановив, що вимога проживання в Україні не була абсолютною, і що національна влада, надаючи дозвіл або відмовляючи у реєстрації певному кандидату, була зобов'язана враховувати його конкретну ситуацію. Заявник може спиратися як на об'єктивний, наявний аргумент – на своє побоювання бути підданим переслідуванню через свою роботу, підозрілі події навколо зникнення і вбивства журналіста Георгія Гонгадзе та «касетний скандал». Крім того, заявник був швидко визнаний особою, що легітимно шукає політичного притулку в Сполучених Штатах Америки. Тому зрозумілим є те, що заявник швидко і на невизначений час залишав країну. Суд визначив, що заявник був у складній ситуації: якби він залишився в Україні, його особиста безпека чи фізична недоторканість були б під загрозою, реалізація будь-яких політичних прав неможливою, при тому, що, залишивши країну, він так само був би позбавлений реалізації

цих прав[1]. Отже, фактично в обох ситуаціях перебування за межами України не визнавалося як порушення вимоги статті 76 Конституції України внаслідок його вимушеного характеру.

Приймаючи Виборчий кодекс законодавець вирішив змінити інтерпретацію відповідних положень Конституції України. На сьогодні стаття 75 Виборчого кодексу передбачає, що не є порушенням вимоги про проживання в Україні виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу. Таким чином, слід вести мову про те, законодавець змінив підхід до тлумачення норми статті 103 Конституції. Отже, законодавець застосував динамічне тлумачення Конституції, оскільки на момент її прийняття можливість існування згаданих обставин в особи (навчання чи лікування закордоном) була очевидною[2].

Втім в майбутньому неодмінно постане питання, як тлумачити вимогу щодо постійного проживання на території України протягом останніх п'яти (десяти) років кандидата в народні депутати (президента) у випадку, якщо під час війни він (вона) перебували за межами території України? Очевидно, що парламент в такому випадку може передбачити в статтях Виборчого кодексу або на рівні спеціального закону, що проживання під час дії воєнного стану за межами території України означає проживання на території України. В основі обґрунтування буде те, що на момент ухвалення Виборчого Кодексу законодавець не розраховував на появу обставин, які об'єктивно вимагатимуть доповненого тлумачення положень Конституції.

Водночас, ймовірний також інший сценарій. При тлумаченні вимог статей 76 та 103 Конституції України, необхідно встановити, чого хотів досягнути конституційодавець, встановлюючи необхідність проживання на території України. Мету встановлення цього обмеження, зважаючи на світову практику закріплення цензу осілості в конституціях зарубіжних країн, можна визначити доволі точно. Ценз осілості (вимога «проживання в Україні») ґрунтується на припущенні, що особа, яка проживає на території держави, є більш поінформованою про повсякденні проблеми в суспільстві, а значить швидше зможе знайти шляхи їх вирішення.

Також відповідна вимога пов'язана з визначенням центру життєвих інтересів особи. Тут хочу сказати, що в мене з моменту зацікавленості темою і до сьогодні відбулася трансформація розуміння цього поняття, а значить і підходів до тлумачення цензу осілості. Початково притримувався позиції, якщо особа тривалий час в силу вимушених обставин перебуває за межами України (в тому числі війни), але має нерухомість на території України та (або) члени її сім'ї проживають в Україні, то центр її життєвих інтересів розташований в Україні. Звідси можна припустити, що у випадку її обрання вона дбатиме про інтереси України. Інакше кажучи, виникнення вимушених обставин, через які особа проживає на території іншої держави, не призводить до зміни центру її життєвих інтересів, який все рівно продовжує зберігатися в Україні.

[1] В окремій думці суддя Лукайдес вказав, що заявник залишив Україну 26 листопада 2000 р. та оселився як біженець у США згідно рішення державних органів Сполучених Штатів Америки від 27 квітня 2001 р. В Україну заявник не повернувся. Тому, фактично – він не проживав в Україні «протягом п'яти останніх років» до часу подачі заяви.

[2] Традиційно під статичним розуміється тлумачення, за якого завжди існує незмінність смислу положень законодавства [4, С.30], в той час як за динамічного підходу вважається, що положення писаного права слід застосовувати у конкретних історичних умовах [5, С. 59-66]. Тобто норму права слід розуміти як таку, зміст якої змінюється в історичному часі, у зв'язку зі змінами, що відбуваються в суспільних відносинах [7, С.145]. Прибічники обох теорій виходять з соціальної корисності динамічного та статичного тлумачення. Щоправда, сама ця користь сприймається по-різному. Для прихильників статичного тлумачення, його користь проявляється в підтриманні усталеного та стабільного правопорядку, що насамперед знаходить своє вираження в прогнозованості судових рішень. Ті, хто обстоюють динамічні теорії тлумачення, вказують на те, що право не може залишатися постійним і незмінним, оскільки тоді починає відставати від суспільної дійсності та потреб, а значить писане право повинно пристосовуватися до реальних потреб життя.

На сьогодні ця позиція зазнала змін. Президентська (парламентська) діяльність вимагає постійного характеру, на який не повинні впливати жодні екстраординарні обставини. Якщо особа залишила територію України внаслідок воєнного стану, то відсутні гарантії, що вона не здійснить таких дій за умови повторного виникнення цих обставин. В такому разі це негативно впливатиме на діяльність парламенту, що особливо вважливо в екстраординарних ситуаціях. Цей висновок підкріплюється також прикладами залишення народними депутатами України меж її території, що призводило до зменшення чисельності депутатського корпусу. Зважаючи, що практично всі рішення парламенту приймаються більшістю від конституційного складу (226 голосами), то зменшення фактичного складу Верховної Ради означає ускладнення прийняття законів. Повноцінне функціонування представницького органу державної влади набуває особливого значення та може бути піддано ризикам[3]. Схожа аргументація наявна і щодо глави держави. Якщо особа залишала на тривалий час територію України, хай навіть в силу вимушених обставин, то в такому разі вона несе своєрідну позитивну конституційну відповідальність. Її суть проявляється в тому, що приймаючи таке рішення особа повинна була усвідомлювати можливість обмеження її прав у майбутньому. При цьому така відповідальність не має класичного характеру, а її основна функція матиме превентивний характер.

Висновки

Традиційно у вітчизняній юридичній літературі вказується, що офіційне тлумачення Конституції України здійснюється Конституційним Судом України. Підставою для такого підходу розглядаються положення статті 147 Конституції. Втім, за відсутності позиції органу конституційного контролю щодо інтерпретації тих чи інших положень закону, фактичне тлумачення здійснюється парламентом шляхом прийняття законів.

Парламент може застосовувати так зване динамічне тлумачення, коли змінює визначені ним раніше підходи до розуміння тексту Основного Закону. Здійснюючи з'ясування змісту норми Конституції, як критерій слід використовувати ціль правової норми, яка встановлюється з урахуванням середовища її «існування».

Література

1. Тодика Ю.М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика: Монографія. Х., 2003. 328 с.

2. Сліденко І.Д. Тлумачення конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду. – О. : Фенікс, 2003. – 234 с.

3. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації. Дисертація доктора юридичних наук. Київ, Національна академія внутрішніх справ, 2014. 594 с.

4. Гончаров В.В. Динамічне тлумачення юридичних норм / Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України / Редкол.: П.М. Рабінович (голов. ред.) та ін. – Серія І. Дослідження та реферати. – Вип. 27. – Львів: СПОЛОМ, 2013. – 252 с

5. Мірошниченко А. М. Статичне та динамічне тлумачення права / А. М. Мірошниченко // Право і громадянське суспільство. – 2012. –. № 1. – С. 59–66.

6. Анатолій Мірошниченко. Геннадій Дубов. Чи допустиме взяття під варту або арешт суддів, затриманих на «гарячому», без згоди ВРП. – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://racurs.ua/ua/authors/Anatoliy-Miroshnichenko-Gennadiy-DUBOV.html

7. Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України : теоретичний аспект : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / П. В. Волвенко. – К., 2006. – 227 с.

[3] Не складно помітити, що автор статті здійснив фактично свого роду динамічне тлумачення.

sashasprinter85@gmail.com

MAIN APPROACHES TO INTERPRETING THE CONTENT OF THE RESIDENCY REQUIREMENT OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

The article is devoted to a comprehensive analysis of the constitutional residency requirement as a prerequisite for obtaining the status of a candidate for the post of President of Ukraine. The study examines the main approaches to interpreting Articles 76 and 103 of the Constitution of Ukraine regarding the obligation of a person to reside in the territory of Ukraine permanently. Particular attention is paid to determining the criterion of "center of vital interests" as the basis for a more flexible approach to assessing the fact of permanent residence.

The positions of national courts, particularly the practice of the Supreme Court, are analyzed. The role of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine in interpreting the fundamental provisions of electoral legislation is also highlighted. In the context of considering international legal standards, the European Court of Human Rights decision is separately analyzed as a precedent demonstrating the need to consider individual circumstances in the event of a person's stay outside the state.

The article also outlines the relevance and necessity of rethinking the content of the residency requirement in conditions of war and martial law when temporarily leaving the territory of Ukraine due to objective circumstances. It is proposed that the residency requirement be considered not only as a formal temporal category but also as an element of the positive constitutional responsibility of the head of state or people's deputy of Ukraine to maintain a stable connection with the state and its legal space.

The conclusion is made about the expediency of improving the legislative and doctrinal approaches to determining the content and scope of the residency requirement by combining the formal criterion of residence with an assessment of the candidate's real connection with the state, its institutions, and society. It is proposed that the interpretation of constitutional norms be oriented to their target orientation and value nature in the context of protecting the democratic system.

Key words. Interpretation of the norms of the Constitution, president, head of the state, constitutional responsibility, center of vital interests.