НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ
Україна, 01008, м. Київ, вул. М.Грушевського, 5

№ 04-03/6-169 від «18» березня 2016 року

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

(01033, м. Київ, вул. Жилянська, 14)

Суб'єкти права на конституційне подання
51 народних депутатів України

Уповноважені за дорученням народні депутати України:

Долженков Олександр Валерійович
01008, Україна, м. Київ,
вул. Грушевського, 5
Ел. пошта: Dolzhenkov.Oleksandr@rada.gov.ua

Воропаєв Юрій Миколайович
01008, Україна, м. Київ,
вул. Грушевського, 5
Ел. пошта: Voropaiev.Yurii@rada.gov.ua

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, пункту першого статті 13, статей 39 і 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР звертаємося до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928-VIII («Голос України» від 31.12.2015, № 250), (далі – Закон).

Так, **пунктом 7 Прикінцевих положень Закону зупиняється дія** статті 1 Закону України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств-виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 року № 85-VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 13, ст. 84) до завершення антитерористичної операції.

В свою чергу, відповідно до статті 1 Закону України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств-виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 року № 85-VIII метою вищезазначеного закону є *встановлення додаткових гарантій щодо захисту житлових та майнових прав громадян, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадян, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з територій, на яких проводиться антитерористична операція.* До 31 грудня 2015 року цим громадянам мала бути погашена заборгованість із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, що утворилася внаслідок проведення антитерористичної операції, а також встановлено додаткові гарантії захисту житлових та майнових прав громадян, звільнених на підставі зазначених обставин, до моменту їх працевлаштування, за умови отримання ними статусу зареєстрованого безробітного.

Зазначене положення **пункту 7 Прикінцевих положень Закону** не відповідає Конституції України (є неконституційним), адже обмежує обсяг існуючих прав та гарантій даної категорії громадян.

На виконання вимог пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР наводимо правове обґрунтування та правові аргументи невідповідності Конституції України (неконституційності) положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону.

ПРАВОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

Як вже зазначалося, **положенням пункту 7 Прикінцевих положень Закону зупиняється дія** статті 1 Закону України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств-виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 року № 85-VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 13, ст. 84) до завершення антитерористичної операції.

Тобто, до завершення антитерористичної операції громадяни України, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадяни, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з

територій, на яких проводиться антитерористична операція *позбавляються додаткових гарантій щодо захисту їх житлових та майнових прав, а також даній категорії громадян не буде якнайшвидше погашена заборгованість із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, що утворилася внаслідок проведення антитерористичної операції, а також не буде встановлено ніяких додаткових гарантій для тих громадян, які були звільнені у зв'язку із проведенням антитерористичної операції, до моменту їх працевлаштування.*

Таким чином, дана категорія громадян, у зв'язку із вимушеним переселенням та проведенням антитерористичної операції, залишається сам на сам зі своїми проблемами, які виникли за незалежних від них обставин, та без підтримки і захисту з боку держави.

Проте, зазначене вище положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону не відповідає Конституції України (є неконституційними) виходячи з наступного.

Щодо невідповідності статті 22 Конституції України

У **статті 22 Конституції України** зазначається, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у мотивувальній частині **Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005** (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) щодо «звуження змісту прав і свобод»: «Зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру.

Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. **Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення** кола суб'єктів, розміру території, часу, **розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод,** тобто їх кількісної характеристики».

Також, Конституційний Суд України у своєму **Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005** (справа про постійне користування земельними ділянками) надав роз'яснення щодо словосполучення «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина», що міститься в частині третій статті 22 Конституції України. Конституційний Суд України зазначає, що «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя). Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна

(юридична або фактична) ліквідація. **Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням.** У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними». При цьому Конституційний Суд України зазначив, що «загальновизнаним є правило, згідно з яким **сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена**».

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що визнання законом України правових актів такими, що втратили чинність, зупинення їх дії, *внесення до них змін і доповнень стосовно закріплених в них прав і свобод людини і громадянина є скасуванням або обмеженням цих прав і свобод.*

Станом на 29 лютого 2016 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 745 999 переселенців або 1 392 319 сімей з Донецької і Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Крім офіційно зареєстрованих та переміщених переселенців, близько 3 мільйонів громадян України проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція

Разом з ти, зупинивши дію статті 1 Закону України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств-виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 року № 85-VIII до завершення антитерористичної операції згідно із **пунктом 7 Прикінцевих положень Закону**, держава, порушуючи, гарантовані Конституцією України права і гарантії, фактично повністю відвернулася від близько 5 мільйонів своїх громадян та не несе ніякої відповідальності за свою діяльність.

Відповідно **до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII** (із подальшими змінами) внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. *Таким чином, внутрішньо переміщені особи залишаються у межах державних кордонів своєї країни, а отже, залишаються і під її юрисдикцією і захистом.*

У **частині першій статті 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII** зазначається, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, *захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб,* створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Положення **пункту 7 Прикінцевих положень Закону,** зупиняючи дію додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадян, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з територій, на яких проводиться антитерористична операція, навпаки обмежує та звужує зміст і обсяг конституційних прав та свобод таких громадян.

Отже, Верховна Рада України приймаючи **пункт 7 Прикінцевих положень Закону** фактично допустила звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, шляхом обмеження наданих державою додаткових гарантій щодо захисту житлових та майнових прав громадян, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадян, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з територій, на яких проводиться антитерористична операція, які встановлені іншим законом України. **Зазначене дає підстави вважати, що цим порушено приписи частин другої та третьої статті 22 Конституції України.**

У даному випадку законодавець звузив існуючі права, оскільки до внесення цих змін **пунктом 7 Прикінцевих положень Закону** громадяни мали право на ці додаткові гарантії щодо захисту своїх житлових та майнових прав.

Виходячи з наведеного, суб'єкти конституційного подання вважають, що оспорюване положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону обмежує конституційні права і гарантії громадян, чим грубо порушує приписи статті 22 Конституції України щодо недопустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, а тому не відповідає їй (є неконституційним).

<u>Щодо невідповідності частині першій статті 24, частині четвертій статті 43, статті 46 та статті 48 Конституції України</u>

У **частині першій статті 24 Конституції України** зазначається, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Згідно із **частиною четвертою статті 43 Конституції України** кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Відповідно до **статті 46 Конституції України** громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел

соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Таким чином, у **статті 46 Конституції України** законодавець визначив одне із основних прав громадян – право на соціальний захист.

Відповідно до **статті 48 Конституції України** кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Положення **пункту 7 Прикінцевих положень Закону**, яке пропонується визнати неконституційним, порушує права визначеної категорії громадян на соціальний захист та на достатній життєвий рівень.

Приймаючи закони, які визначають певні соціальні права громадян, Верховна Рада України вирішує завдання посилення соціальної захищеності окремих категорій населення шляхом надання пільг і державної соціальної підтримки, створення належних умов для життєзабезпечення, поліпшення їх матеріального становища, забезпечення права на охорону їх життя, здоров'я, освіту, тощо.

Разом з тим, шляхом скасування чи обмеження певних пільг, гарантій та компенсацій, яке відбувається систематично після надання цих соціальних пільг і гарантій, держава показує своє небажання або неспроможність виконувати взяті на себе раніше соціальні зобов'язання, чим і порушує приписи Конституції України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції надається щомісячна адресна грошова допомога терміном не більше ніж 6 місяців з моменту постановки на облік. Розмір грошової допомоги для однієї особи складає: для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти, інваліди) – 884,00 грн. (35 євро); для інвалідів – 949,00 грн. (38 євро); для працездатних осіб – 442,00 грн. (18 євро). Загальний розмір допомоги на сім'ю (сума розмірів допомоги для кожного окремого члена сім'ї) не може перевищувати 2400,00 грн. (96 євро). При цьому офіційний прожитковий мінімум на одну людину в Україні на 2015 рік становить 1176,00 грн. (47 євро). Таким чином, максимальна сума грошової допомоги (2400,00 грн.) на одну сім'ю дорівнює розмірам двох прожиткових мінімумів, тобто розрахована на сім'ю з двох осіб. *Очевидно, що такий розмір грошової допомоги є недостатнім, особливо для непрацездатних осіб та сім'ї, що складається з двох працездатних осіб та трьох дітей, наприклад.*

Грошова допомога від держави є недостатньою для задоволення базових потреб внутрішньо переміщених осіб. Так, згідно з соціологічним дослідженням, 63% опитаних переселенців повідомили, що грошей їм вистачає

лише на продукти харчування. Ще 24% опитаних заявили, що іноді їм не вистачає грошей навіть на харчування. Тільки 13% респондентів відповіли, що загалом їм вистачає грошей на життя, проте вони не можуть дозволити собі купувати цінні речі (меблі, побутова техніка).

Положенням статті 1 статті 1 Закону України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств-виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 року № 85-VIII встановлювалися додаткові гарантії щодо захисту житлових та майнових прав громадян, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадян, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з територій, на яких проводиться антитерористична операція. До 31 грудня 2015 року цим громадянам мала б бути погашена заборгованість із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, що утворилася внаслідок проведення антитерористичної операції, а також встановлено додаткові гарантії захисту житлових та майнових прав громадян, звільнених на підставі зазначених обставин, до моменту їх працевлаштування, за умови отримання ними статусу зареєстрованого безробітного.

Після зупинення дії вищезазначеного положення **пунктом 7 Прикінцевих положень Закону**, дана категорія громадян України залишилася з 2400,00 грн. грошової допомоги на сім'ю, терміном не більше, ніж на 6 місяців та із де-юре регламентованим **статтею 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII** забезпеченням реалізації прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту – однак, це тільки для офіційно зареєстрованих та взятих на облік внутрішньо переміщених осіб та без будь-яких гарантій і соціальної допомоги, що призвело до серйозного погіршення матеріального стану громадян, в порушення вимог частини другої статті 3, частини другої статті 8, частини третьої статті 22, частини першої статті 24, частини четвертої статті 43, статті 46, статті 47, статті 48 та статті 64 Конституції України, – для громадян, які залишилися проживати на території проведення антитерористичної операції, адже інших законодавчих актів, які б встановлювали додаткові гарантії, забезпечували житлові та майнові права таких громадян, компенсацію за втрачене чи пошкоджене майно, виплату заборгованості із заробітних плат, стипендій, пенсій, не існує.

Відповідно до проведеного в січні-лютому 2016 року соціологічного дослідження, 44% внутрішньо переміщених осіб вважають, що отримують недостатню підтримку з боку держави. Кожен третій переселенець стикався з дискримінацією при працевлаштуванні, оренді житла або в інших побутових ситуаціях. 58% опитаних повідомили, що вони натрапляли на труднощі під час пошуку роботи на новому місці проживання. Серед типових причин відмови в працевлаштуванні від роботодавців, з якими стикалися вимушені переселенці:

відсутність вільних робочих місць, небажання брати людину з окупованої території, невідповідність критеріям посади, відсутність досвіду роботи.

Таким чином, дані права і свободи, закріплені у Конституції України, для громадян, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадян, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з територій, на яких проводиться антитерористична операція, рівною мірою як і для інших громадян України, повинні гарантуватися і захищатися державою.

Однак, положенням **пункту 7 Прикінцевих положень Закону** порушуються конституційні права вищезазначеної категорії громадян, адже такі громадяни автоматично стають соціально незахищеними у зв'язку з обставинами, що не залежали від їх волі, у зв'язку з проведенням антитерористичної операції та вимушеним переселенням, вони залишаються без додаткових гарантій щодо захисту їх житлових та майнових прав, гарантій щодо погашення заборгованості із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, гарантій захисту майнових прав у зв'язку із вимушеним звільненням до моменту працевлаштування.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав питання щодо конституційності положень законів України про Державний бюджет України в частині обмеження пільг, компенсацій і гарантій.

Так, відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у **Рішенні Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002** (у справі щодо пільг компенсацій і гарантій): «оскільки для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачене чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня (стаття 48 Конституції України), який принаймні не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя статті 46 Конституції України), то *звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається. Зупинення його дії можливе за умови введення відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 та пункту 19 статті 92 Конституції України надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України)».*

Правова позиція Конституційного суду України з питань обмеження законами України про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій також виражена у **Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007**: «Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. Отже, у такому випадку законом про Державний бюджет України припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняється дія механізму реалізації конституційних соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист. *Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних*

законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію.

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України. У статті 64 Конституції України вичерпно визначено такі випадки, а саме передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень, та визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається фактичне зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина третя статті 46 Конституції України), *та порушується гарантоване у статті 48 Конституції України право кожного на достатній життєвий рівень.*

Отже, відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк».

Крім цього, необхідно звернути увагу на міжнародний захист даних прав, свобод і гарантій, який будується на загальних принципах і положеннях про права людини.

Відповідно до **статті 22 Загальної декларації прав людини,** затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року («Офіційний вісник України» від 15.12.2008, № 93), кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

У частині першій **статті 25 Загальної декларації прав людини,** затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року («Офіційний вісник України» від 15.12.2008, № 93) зазначається, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини.

Частиною першою статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, затвердженого Генеральною Асамблеєю ООН від 16 грудня 1966 року, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року встановлено, що Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя. Держави-учасниці вживуть належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного співробітництва, основаного на вільній згоді.

Стаття 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР передбачає, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

У своїй **Рекомендації 8 CM Rec (2006) 6**, Комітет міністрів Ради Європи підкреслив, що внутрішньо переміщені особи мають право на користування їх майном та власністю відповідно до норм в галузі прав людини. Зокрема, *внутрішньо переміщені особи мають право вступити у володіння власністю, залишену після їх переміщення. Якщо внутрішньо переміщені особи позбавлені свого майна, це повинно призводити до адекватної компенсації.*

Крім того, у своєму рішенні по справі «Saghinadze та інші проти Грузії» (заява №. 18768/05) Європейський суд з прав людини заявив, що поняття «майно» у першій частині статті 1 Протоколу № 1 має автономне значення, яке не обмежується фізичним володінням майном і не залежить від формальних класифікацій в національному законодавстві. Необхідно підкреслити, що справи в Європейському суді з прав людини, що стосуються внутрішньо переміщених осіб дуже часто відноситься до статті 1 Протоколу №1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

У 1998 році були прийняті **Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині держави**, які були підготовлені представником Генерального секретаря з питання про внутрішньо переміщених осіб. Керівні принципи представляють собою набір з 30 рекомендацій, які дають визначення внутрішньо переміщених осіб, пропонують огляд значного масиву існуючих міжнародних інструментів у сфері захисту основних прав людини, і опис рівня відповідальності держав. Незважаючи на те, що рекомендації не носять обов'язкового характеру для держав, вони є мінімальними стандартами роботи з внутрішньо переміщеними особами і використовуються все зростаючим числом держав та установ.

Суть 30-ти загальних Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині держави зводиться до такого: внутрішньо переміщені особи всередині країни користуються на основі повної рівності тими ж передбаченими міжнародним правом і національним законодавством правами і свободами, якими користуються інші особи в їхній країні; вони не повинні піддаватися дискримінації при здійсненні будь-яких прав і свобод на тій підставі, що вони є переміщеними всередині держави особами; принципи є абсолютними і виключають будь-яку дискримінацію; ніхто не може бути безпідставно позбавлений майна та власності; всі переміщені всередині держави особи мають право на адекватний життєвий рівень.

Відповідно до Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині держави, відповідальність за долю внутрішньо переміщених осіб лежить на уряді країни громадянства. На цьому положенні і ґрунтується стаття 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII.

У зв'язку зі спеціальними потребами даної категорії громадян національні органи влади держав-членів ООН, Ради Європи, на території яких відбувається внутрішнє переміщення, відповідають за захист і допомогу цим людям. Компетентні органи влади несуть головне зобов'язання і відповідальність за створення умов, а також за надання засобів у частині забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Держави мають виробляти та забезпечувати довгострокові рішення у цій сфері, створити умови для належної інтеграції вимушених переселенців.

На основі Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині держави в рамках спільного проекту Brookings та Університету Берна було розроблено **Національну рамку відповідальності щодо внутрішньо переміщених осіб**. Даний документ містить 12 принципів, на основі яких здійснюється оцінка ситуації з внутрішньо переміщеними особами у конкретній країні. Ці принципи охоплюють увесь спектр питань, відповідно до яких може здійснюватися оцінка поступу тієї чи іншої країни у покращенні становища внутрішньо переміщених осіб: запобігання переміщенню та мінімізація його негативних наслідків; підвищення обізнаності щодо проблеми в загальнонаціональних масштабах; збір даних щодо кількості та становища внутрішньо переміщених осіб; організація навчання щодо прав внутрішньо переміщених осіб; створення юридичних механізмів для захисту прав внутрішньо переміщених осіб; розробка національної політики щодо внутрішньо переміщених осіб; створення інституцій, які б відповідала за вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб; заохочення національних правозахисних груп до залучення внутрішньо переміщених осіб у їхню роботу; забезпечення участі внутрішньо переміщених осіб у прийнятті рішень; підтримка системного вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб; залучення достатніх ресурсів для вирішення проблем; співпраця з міжнародними інституціями, якщо національних ресурсів недостатньо.

Результати досліджень виконання даних принципів показують, що визначальним фактором у вирішенні проблем внутрішньо переміщених осіб є політична воля. У спільному дослідженні Brookings та Лондонської школи економіки наголошується на тому, що уряди зазвичай не можуть контролювати і відповідати за процеси, які призводять до переміщення, проте вони мають змогу та інструментарій для покращення становища внутрішньо переміщених осіб, гарантування їхніх прав та свобод.

Внутрішньо переміщені особи повинні сприйматися не як винятково об'єкт надання допомоги, але як повноцінні учасники вироблення державної політики щодо їх захисту прав та свобод.

Отже, підсумовуючи, слід зазначити, що положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону є неконституційним, адже не відповідає вимогам частини першої статті 24, частини четвертої статті 43, статті 46 та статті 48 Конституції України в частині зупинення та обмеження певних прав і свобод громадян та полягає у невиконанні державою свого обов'язку матеріально забезпечувати громадян у випадках, передбачених законом.

Щодо невідповідності статті 64 Конституції України

Відповідно до **статті 64 Конституції України** конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених частиною другою статті 64 Конституції України, згідно якої в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, однак низка конституційних прав і свобод, навіть за таких обставин, не може бути обмежена.

На день прийняття (25 грудня 2015 року) та на день набрання чинності (1 січня 2016 року) Закону, воєнний чи надзвичайний стан в Україні не вводились, а тому зазначені вище обмеження конституційних прав і свобод положенням Закону, є неконституційними.

Щодо невідповідності частині другій статті 6, частині другій статті 19, пункту 1 частини другої статті 92 та частинам першій-третій статті 95 Конституції України

Відповідно до **частини другої статті 6 Конституції України** органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

У **частині другій статті 19 Конституції України** зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно із **пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України** виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина.

Відповідно до **частин першої-третьої статті 95 Конституції України** бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України.

«До повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85, стаття 91 Конституції України). Виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини другої статті 92 Конституції України). Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період (частина перша статті 96 Конституції України), шляхом прийняття відповідного закону. Питання складення, розгляду, затвердження, звіту та контролю за використанням коштів Державного бюджету України регламентовані положеннями статей 95, 96, 97, 98 Конституції України та Бюджетним кодексом України. Вимоги щодо змісту закону про Державний бюджет України містяться в частині другій статті 95 Конституції України, положення якої

конкретизовано у статті 38 Бюджетного кодексу України. *Встановлений частиною другою статті 95 Конституції України, частиною другою статті 38 Кодексу перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним.* Закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України – він *стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.* Таке положення закріплено і в частині третій статті 27 Бюджетного кодексу України ... *Отже, при прийнятті закону про Державний бюджет України мають бути дотримані принципи соціальної, правової держави, верховенства права, забезпечена соціальна стабільність, а також збережені пільги, компенсації і гарантії, заробітна плата та пенсії для забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень (стаття 48 Конституції України). Оскільки предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, Кодексі, то цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України* ... Таким чином, *Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин*» (**Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007**).

Виходячи з вищевикладеного, положенням **пункту 7 Прикінцевих положень Закону** було зупинено дію окремого положення закону України, таким чином змінено визначене іншим законом України правове регулювання суспільних відносин, що призвело до скасування та зміни обсягу прав, компенсацій і гарантій, передбачених цим іншим законом України.

Відповідно до **статті 95 Конституції України** закон про Державний бюджет України повинен встановлювати тільки доходи та видатки держави на загальносуспільні потреби, і лише цими питаннями обмежується предмет регулювання закону про Державний бюджет України. Метою і особливістю закону про Державний бюджет України є забезпечення належних умов для реалізації положень інших законів України, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами, спрямовані на їх соціальний захист, у тому числі надання пільг, компенсацій і гарантій. Однак, положення **пункту 7 Прикінцевих положень Закону** всупереч закріпленим у Конституції України принципам соціальної, правової держави та верховенства права змінило обсяг прав і свобод, передбачених іншим законом України.

Таким чином, Верховна Рада України, зупиняючи **пунктом 7 прикінцевих положень Закону** дію положення окремого законодавчого акту України у частині надання додаткових гарантій житлових та майнових прав

громадянам, перевищила надані їй Конституцією України повноваження, порушила вимоги **статей 19, 22, 46, 64, 92 Конституції України** та вийшла за межі правового регулювання бюджетних відносин.

Отже, **пункт 7 Прикінцевих положень Закону повинен бути визнаний Конституційним Судом України неконституційним, адже Верховна Рада України не наділена повноваженнями при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин, тим більш, обмежувати безумовні за своїм характером права і гарантії, якими згідно із Конституцією України наділені громадяни України, які проживають на територіях, де проводиться антитерористична операція, та громадяни, які тимчасово переселені в інші населені пункти України з територій, на яких проводиться антитерористична операція на рівні з іншими громадянами України.**

Щодо невідповідності частині другій статті 8 Конституції України

Відповідно **до частини другої статті 8 Конституції України** Конституція України має найвищу юридичну силу. *Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.*

Враховуючи вищезазначене обґрунтування щодо невідповідності положення **пункту 7 Прикінцевих положень Закону статтям 6, 19, 22, 24, 43, 46, 48, 64, 92, 95 Конституції України**, можна констатувати, що при прийнятті пункту 7 Прикінцевих положень Закону Верховною Радою України також порушено принцип частини другої статті 8 Конституції України, оскільки прийнято закон, окремі норми якого суперечать Конституції України.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що Конституційний Суд України неодноразово розглядав і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів щодо зупинення або обмеження пільг, компенсацій і гарантій такими, що не відповідають Конституції України (наприклад, рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання).

Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, Верховною Радою України систематично приймаються закони, якими здійснюється зупинення чи обмеження дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій або внесення до них змін, а також встановлюється інше правове регулювання відносин, ніж передбачено законами України.

Порівняльно-правовий аналіз відповідних норм Конституції України, інших правових актів та виходячи з правових позицій Конституційного Суду

України стосовно пільг, гарантій і компенсацій, дає підстави для такого висновку, що у своїх рішеннях Конституційний Суд України закладає основоположний принцип – **рівень соціальної забезпеченості, який раніше був встановлений законами для громадян України, не може бути будь-яким чином потім обмежений.**

Беручи до уваги все вищевикладене, вважаємо, що положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону не відповідають частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статті 22, частині першій статті 24, частині четвертій статті 43, статті 46, статті 48, статті 64, пункту 1 частини другої статті 92, частині першій-третій статті 95 Конституції України та не узгоджуються з нормами міжнародного права, які в силу статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Зважаючи на те, що йдеться про конституційність положень Закону, які стосуються реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, відповідно до статті 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР, просимо провадження у справі визнати невідкладним.

На підставі викладеного, керуючись статтями 147 і 150 Конституції України, статтями 39, 40, 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР,

ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928-VIII («Голос України» від 31.12.2015, № 250).

2. Визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним і розглянути його у місячний строк, визначений частиною другою статті 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР.

3. Визнати положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928-VIII («Голос України» від 31.12.2015, № 250) такими, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

4. Залучити до участі в конституційному провадженні уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання за дорученням народних депутатів України Долженкова Олександра Валерійовича та Воропаєва Юрія Миколайовича.

Конституційне подання і додатки подаються в 3-х примірниках.

Додатки:

1. Витяг із Конституції України від 28.06.1996 року № 254к/960ВР на 3-х аркушах.
2. Витяг із Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 року № 422/96-ВР на 2-х аркушах.
3. Витяг із Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928-VIII на 1-му аркуші.
4. Закон України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств-виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 року № 85-VIII на 1-му аркуші.
5. Витяг із Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII на 3-х аркушах.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 року № 505 на 7-ми аркушах.
7. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 на 7-ми аркушах.
8. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 на 13-ти аркушах.
9. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 на 12-ти аркушах.
10. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 на 8-ми аркушах.
11. Витяг із Загальної декларації прав людини, затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року на 1-му аркуші.
12. Витяг із Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, затвердженого Генеральною Асамблеєю ООН від 16 грудня 1966 року, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року на 1-му аркуші.
13. Витяг із Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року на 1-му аркуші.
14. Рекомендація 8 CM Rec (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи на 8-ми аркушах.
15. Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині держави, затверджених у 1998 році на 7-ми аркушах.
16. Витяг із Національної рамки відповідальності щодо внутрішньо переміщених осіб на 1-му аркуші.

Додаток
до конституційного подання щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
1.	Бойко Юрій Анатолійович	160	
2.	Бакулін Євген Миколайович	308	
3.	Балицький Євген Віталійович	384	
4.	Бахтеєва Тетяна Дмитрівна	168	
5.	Білий Олексій Петрович	164	
6.	Вілкул Олександр Юрійович	161	
7.	Воропаєв Юрій Миколайович	172	
8.	Гальченко Андрій Володимирович	247	
9.	Гусак Володимир Георгійович	174	
10.	Добкін Михайло Маркович	162	
11.	Добкін Дмитро Маркович	376	
12.	Долженков Олександр Валерійович	182	
13.	Дунаєв Сергій Володимирович	309	
14.	Звягільський Юхим Леонідович		
15.	Іоффе Юлій Якович	310	
16.	Кісельов Андрій Миколайович	176	

15 (п'ятнадцять) підписів

Додаток
до конституційного подання щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
17.	Козак Тарас Романович	173	
18.	Колєсніков Дмитро Валерійович	180	
19.	Королевська Наталія Юріївна	167	
20.	Ларін Сергій Миколайович	165	
21.	Льовочкін Сергій Володимирович	171	
22.	Льовочкіна Юлія Володимирівна	175	
23.	Мартовицький Артур Володимирович	251	
24.	Матвієнков Сергій Анатолійович	263	
25.	Мирний Іван Миколайович	174	
26.	Мірошниченко Юрій Романович	179	
27.	Мороко Юрій Миколайович	178	
28.	Мураєв Євгеній Володимирович	379	
29.	Нечаєв Олександр Ігоревич	185	
30.	Німченко Василь Іванович	144	
31.	Новинський Вадим Владиславович	170	
32.	Омельянович Денис Сергійович	259	

6 (шістнадцять) підписів

Додаток
до конституційного подання щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
33.	Павленко Юрій Олексійович	183	
34.	Павлов Костянтин Юрійович	246	
35.	Папієв Михайло Миколайович	181	
36.	Рабінович Вадим Зіновійович	163	
37.	Сажко Сергій Миколайович	265	
38.	Скорик Микола Леонідович	169	
39.	Солод Юрій Васильович	257	
40.	Шенцев Дмитро Олексійович	374	
41.	Шпенов Дмитро Юрійович	252	
42.	Шурма Ігор Михайлович	156	
43.	Шуфрич Нестор Іванович	166	
44.	Безбах Яків Якович	239	
45.	Немировський Д.В.	383	
46.	Келлер Є.Б.	260	
47.	Ісаєнко Дмитро Володимирович	398	
48.	Ільюк А.О.	326	

49. Шипко А.Ф. 250

50. Остапчук В.М. 375

51. [illegible] В.Д. [illegible]

Вірно: 51 (п'ятдесят один) підпис народних депутатів України.
Керівник управління кадрів Максимчук
16.03.2016р.

АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ УПРАВЛІННЯ КАДРІВ