

СЕКРЕТАРІАТ
УПОВНОВАЖЕНОГО
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ



SECRETARIAT
OF THE UKRAINIAN
PARLIAMENT COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

вул. Інститутська, 21/8
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 253 2203
Fax.: (+380 44) 226 3427
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua
[http:// www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua)

21/8, Instytutska str.
Kyiv, 01008, Ukraine

№ 8.1.1/9-ЦУ300225.17/29-87

« 30 » вересня 2017 р.

Щербатому М.Ф.

[foi+request-26071-fb4f5695@
dostup.pravda.com.ua](mailto:foi+request-26071-fb4f5695@dostup.pravda.com.ua)

Шановний Михайле Федоровичу!

У відповідь на Вашу скаргу від 28.09.2017 р. щодо порушення законодавства про розгляді Ваших звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 04.11.2016 р. (стосовно внесення конституційного подання до Конституційного Суду України щодо конституційності постанов Кабінету Міністрів України, що обмежують розмір щорічної разової грошової допомоги до 5 травня учасникам війни) та від 22.11.2016 р. (щодо конституційності пункту 9 Прикінцевих положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” в частині застосування статей 14, 15 та 16 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, а також змін, внесених Законом України від 05.10.05 р. № 2939-IV до статті 14 Закону України “Про статус ветеранів війни гарантії їх соціального захисту”, повідомляємо.

Насамперед інформуємо, що зазначена скарга зареєстрована 28.09.2017 р. за № ЦЦ300225.17/29. Сканована копія скарги додається.

Разом з тим роз'яснюємо, що на порушені у Ваших зверненнях від 04.11.2016 р. питання Вам було надано відповідь листами від 25.11.2016 р. № 8.1.1/9-ЦЦ278193.16/02-144 та від 16.12.2016 р. № 8.1.1/9-ЦЦ279397.16/02-144 відповідно, у строки, встановлені статтею 20 Закону України “Про звернення громадян”. Ці листи направлено на вказану Вами у зверненнях поштову адресу.

У цих відповідях за результатами розгляду Ваших звернень, з урахуванням наведених у них аргументів, були надані роз'яснення з відповідним правовим обґрунтуванням щодо недоцільності/відсутності достатніх правових підстав для внесення конституційного подання із запропонованих Вами питань.

Зазначені роз'яснення Вам були надані відповідно до норм законодавчих актів, з урахуванням висновків Конституційного Суду України

та Європейського Суду з прав людини за результатами розгляду справ стосовно обмеження соціально-економічних прав громадян в умовах фінансової кризи, а також компетенції та меж повноважень Уповноваженого з прав людини.

Надані Вами у скарзі аргументи не дають підстав для перегляду прийнятих за результатами розгляду Вашого попереднього звернення рішень.

У контексті порушеного у скарзі питання щодо незабезпечення дотримання Ваших прав, передбачених статтею 18 Закону України “Про звернення громадян” при розгляді Ваших звернень, а саме: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла звернення; брати участь у його перевірці; знайомитися з матеріалами перевірки шляхом отримання матеріалів перевірки звернення; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги, зауважимо.

Перелічені Вами права громадянина при розгляді його заяви чи скарги органом державної влади дійсно гарантовані статтею 18 Закону України “Про звернення громадян”. Однак для реалізації цих відповідних прав, особа має про це вказати у своєму відповідному зверненні чи скарзі до органу державної влади. Про це свідчить, зокрема, стаття 19 Закону України “Про звернення громадян”. Так, органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані, в тому числі, на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу. У Ваших же зверненнях від 04.11.2016 р. та 22.11.2016 р. до Уповноваженого з прав людини не було зазначено про Ваше бажання реалізувати при розгляді цих звернень права, гарантовані згаданою статтею Закону України “Про звернення громадян”.

Відтак, порушень Ваших відповідних прав не вбачається.

Водночас у контексті порушених у скарзі питань повідомляємо, що відповідальними за розгляд Ваших звернень від 04.11.2016 р. та 22.11.2016 р. були наступні посадові особи Секретаріату Уповноваженого з прав людини:

Новгородська Тетяна Олексіївна – головний спеціаліст відділу з питань соціального захисту управління з питань дотримання соціальних прав Департаменту з питань дотримання соціально-економічних прав (безпосередній виконавець звернення);

Лях Дмитро Олексійович – Представник Уповноваженого з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав (підписант відповідей на звернення).

Стосовно надання відповіді на ці звернення за підписом Представника Уповноваженого з прав людини повідомляємо, що відповідно до статей 10 та 11 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” для забезпечення діяльності Уповноваженого створюється секретаріат, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його

роботи регулюються Положенням про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Уповноважений має право призначати своїх представників. Організація та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого з прав людини, яке затверджується Уповноваженим.

Відповідно до Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26.07.2012 р. № 7/8-12, представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є посадовими особами, яким з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина делегуються визначені повноваження Уповноваженого та на яких поширюються гарантії забезпечення діяльності Уповноваженого.

Представник за дорученням Уповноваженого здійснює керівництво (координацію) діяльністю відповідного підрозділу Секретаріату Уповноваженого чи регіонального представництва Уповноваженого та відповідає за їх діяльність, розглядає звернення громадян.

Представник має право підписувати листи (з використанням бланку затвердженого зразка представника Уповноваженого) до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, органів прокуратури України, органів судової влади, керівників підприємств, установ та організацій, громадських організацій, зокрема з питань забезпечення соціально-економічних та гуманітарних прав людини, а також відповіді громадянам.

Уповноваженим з прав людини розгляд Вашого звернення доручено Представникові Уповноваженого з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав Д.О. Ляху, відтак і відповідь на це звернення була надана за підписом цієї посадової особи.

З огляду на зазначене, правових підстав для складання протоколів про адміністративне правопорушення за порушення посадовими особами Секретаріату Уповноваженого з прав людини Вашого права на звернення при розгляді Ваших звернень від 04.11.2016 р. та від 22.11.2016 р. не встановлено.

Ознайомитися з матеріалами провадження, а також отримати копії наявних у них документів, Ви можете, звернувшись безпосередньо до Секретаріату Уповноваженого з прав людини через громадську приймальню Секретаріату. Графік роботи приймальні: пн. – чт. з 9.30 до 17.30; пт. з 9.30 до 16.00. Обідня перерва з 13.00 до 14.00. Сб., нед. – вихідний, а отримати їх на електронну адресу – за умов дотримання порядку, встановленого статтею 16 Закону України “Про захист персональних даних”.

Зазначене зумовлене тим, що у Ваших зверненнях від 04.11.2016 р. та 22.11.2016 р., а також у відповідях Секретаріату Уповноваженого з прав

людини на них міститься інформація, яка відноситься до персональних даних..

У випадку ж, якщо запитувана інформація стосується безпосередньо особи запитувача, то така інформація є персональними даними цієї особи (у даному випадку – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована). Питання обробки персональних даних і, зокрема, їх поширення регулюються Законом України “Про захист персональних даних” (далі – Закон).

Згідно із пунктом 4 частини другої статті 8 Закону суб’єкт персональних даних має право, крім випадків, передбачених законом, отримати відповідь про те, чи обробляються його персональні дані, а також зміст таких персональних даних не пізніш як за тридцять календарних днів з дня надходження запиту.

Відповідно до частини шостої статті 16 Закону суб’єкт персональних даних має право на одержання будь-яких відомостей про себе у будь-якого суб’єкта відносин, пов’язаних з персональними даними, за умови надання інформації про прізвище, ім’я та по-батькові, місце проживання (місце перебування) і реквізити документа, що посвідчує фізичну особу, яка подає запит.

Звертаємо Вашу увагу на те, що в юриспруденції застосовується один із загальних принципів права стосовно того, що у випадку конкуренції загального правила (норми) та спеціального пріоритет в тлумаченні та застосуванні має надаватися спеціальним правилам (нормам) (*Lex specialis derogat generali* (лат.)).

У такому випадку, Закон в частині доступу особи до інформації про себе є спеціальною нормою по відношенню до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відтак, порядок доступу і строки розгляду запиту щодо доступу особи до інформації про себе мають регулюватися нормами Закону України “Про захист персональних даних”.

Обґрунтування ж позиції щодо недоцільності/відсутності достатніх правових підстав для внесення конституційного подання із запропонованих Вами у зверненнях від 04.11.2016 р. та від 22.11.2016 р. питань, наведені у листі Представника Уповноваженого з прав людини 25.11.2016 р. № 8.1.1/9-Щ278193.16/02-144 та від 16.12.2016 р. № 8.1.1/9-Щ279397.16/02-144 на Вашу адресу, як інформацію, що містить суспільний інтерес, наводимо у додатках.

У контексті вимог Вашої скарги щодо вчинення низки інших запропонованих Вами дій у ході її розгляду зауважимо, що Уповноважений з прав людини є незалежним у своїй діяльності та відповідно до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” самостійно приймає рішення щодо вжиття тих чи інших заходів за зверненнями громадян на підставі системного аналізу відповідної проблеми та з урахуванням усіх наявних факторів.

Відповідно до частини другої статті 20 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” Уповноважений не зобов’язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні.

Втручання у будь-який спосіб в здійснюване Уповноваженим з прав людини провадження заборонено законом.

Водночас стосовно порушених у зверненні питань вчинення корупційних правопорушень роз’яснюємо, що згідно зі статтею 17 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України “Про звернення громадян”.

Відповідно ж до статті 12 останнього дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України “Про судоустрій і статус суддів” та “Про доступ до судових рішень”, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України “Про засади запобігання і протидії корупції”, “Про виконавче провадження”.

Разом з тим зауважимо, що Законом України “Про запобігання корупції”, що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, визначено, що спеціально уповноваженим суб’єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

У разі незгоди з наданою відповіддю Ви можете оскаржити її в адміністративному або судовому порядку.

Додаток: на 23 арк.

З повагою
Керівник Секретаріату



Б.В. Крикливенко

Обґрунтування позиції щодо внесення до Конституційного Суду України конституційного подання стосовно конституційності пункту 9 Прикінцевих положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, змін, внесених Законом України від 05.10.05 р. № 2939-IV до статті 14 Закону України “Про статус ветеранів війни гарантії їх соціального захисту”

Насамперед зауважимо, що відповідно до Закону України “Про Конституційний Суд України” Уповноважений з прав людини може виступити суб’єктом права на конституційне подання щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України у випадку наявності належного правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень).

Для внесення конституційного подання щодо конституційності пункту 9 Прикінцевих положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” не вбачається правових підстав з огляду на те, що згідно зі статтею 150 Конституції України та правовою позицією Конституційного Суду України юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на чинні нормативно-правові акти (їх окремі положення) (Рішення від 14.11.2001 р. № 15-рп/2001, ухвали від 23.03.2012 р. № 8-у/2012, від 2.10.2012 р. № 25-у/2012, від 21.05.2015 р. № 21-у/2015).

Відповідно до частини дванадцятої статті 23 Бюджетного кодексу України усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Таким чином, оспорювані положення Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” наразі є нечинними, а відтак порушене Вами питання не підлягає розгляду Конституційним Судом України.

Стосовно внесення конституційного подання щодо конституційності змін, внесених Законом України від 05.10.05 р. № 2939-IV до статті 14 Закону України “Про статус ветеранів війни гарантії їх соціального захисту” у частині зменшення учасникам війни розміру підвищення до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, до 10 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, повідомляємо.

Правове обґрунтування неконституційності оспорюваних норм згаданого Закону, основане головним чином на порушенні норм статті 22 Конституції України, вважаємо недостатнім для внесення відповідного конституційного подання Уповноваженого з прав людини, зокрема з огляду на те, що положення останньої підлягають застосуванню в системному зв’язку з іншими положеннями Конституції України.

Для забезпечення гарантованого Конституцією права громадян на соціальний захист необхідне здійснення комплексу державно-правових заходів, одним із яких є законодавче визначення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України). Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

У зв'язку цим у своїх Рішеннях Конституційний Суд України зазначав, що Основний Закон України закріплює основоположні засади права громадян на соціальний захист і відносить до законодавчого регулювання механізм реалізації цього права (абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20.06.2001 р. № 10-рп/2001).

Разом з тим, слід зазначити, що питання обмеження соціальних прав громадян України залежно від фінансових можливостей держави вже неодноразово було предметом розгляду Конституційного Суду України.

Так, в останні роки Конституційним Судом України за результатами розгляду конституційних подань щодо неконституційності законів, якими обмежуються права громадян на соціальний захист, визнаються правомірними відповідні дії законодавця. Зокрема, в Рішенні від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 Конституційний Суд України зауважив, що соціальний захист державою осіб, які мають 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, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей.

У Рішенні від 26.12.2011 № 20-рп/2011 Конституційний Суд України наголосив, що одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень. Передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення, шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства.

Водночас, у контексті аргументів щодо достатності правових підстав для внесення конституційного подання з посиланням на наявне Рішення Конституційного Суду України від 8.06.2016 р. № 4-рп/2016, ухвалене у справі № 1-8/2016 за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та положень пункту 5 розділу III "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного

забезпечення” (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці), зауважимо.

На наш погляд, зазначене Рішення Конституційного Суду України не гарантує прийняття такого ж рішення щодо інших категорій осіб, оскільки воно було винесене головним чином на основі норм частин перших статті 55 та 126 Основного Закону України, та пов’язане з порушенням гарантій незалежності судів, наслідком якого є ризики незабезпечення незалежного правосуддя та права людини і громадянина на захист прав і свобод незалежним судом.

Враховуючи викладене, для внесення Уповноваженим з прав людини відповідних конституційних подань до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України наразі не вбачається достатніх правових підстав.

Обґрунтування позиції щодо внесення до Конституційного Суду України конституційного подання стосовно конституційності постанов Кабінету Міністрів України, що обмежують розмір щорічної разової грошової допомоги до 5 травня учасникам війни

Насамперед зауважимо, що відповідно до Закону України “Про Конституційний Суд України” Уповноважений з прав людини може виступити суб’єктом права на конституційне подання щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України у випадку наявності належного правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень).

Згідно зі статтею 15 зазначеного Закону підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є:

- невідповідність Конституції України;
- порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності;
- перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Аналіз законодавства з окресленого Вами питання свідчить, що Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” були внесені зміни до статей 12, 13, 14, 15, 16 Закону та Кабінету Міністрів України було надано право визначати розмір щорічної допомоги в межах бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України.

Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. № 10-рп положення пункту 20 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, якими внесено згадані зміни до Закону, було визнано неконституційними. Унаслідок цього рішення Конституційного Суду України відновлюється попередня редакція положень зазначених статей Закону, якими передбачено визначення розміру щорічної допомоги з розрахунку від трьох до восьми мінімальної пенсії за віком (залежно від правового статусу її отримувача).

Разом з тим, пунктом 26 розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України (в редакції Закону від 28.12.2014 р. № 79) встановлено, що з 01.01.2015 р. норми і положення вказаних статей Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного бюджету України.

Статтею 17 Закону передбачено, що фінансове забезпечення соціальних гарантій, передбачених цим законом, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

У відповідності до частини другої статті 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Видатки на виплату щорічної допомоги визначеній Законом категорії громадян (зокрема й учасникам війни) передбачені у Законі України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” у розмірах, визначених постановами Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 141 та від 29.04.2016 р. № 320 “Про збільшення розмірів щорічної разової грошової допомоги до 5 травня деяким категоріям громадян”.

Варто також зазначити, що у рішенні Конституційного Суду України від 26.12.2011 р. №20-рп/2011 зазначено, що одним з визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень. Передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства.

Іншим рішенням Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 визначено, що суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України. Однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов’язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України.

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання відповідного закону пов’язані з його функціями, в тому числі щодо реалізації політики у сфері соціального захисту та в інших сферах. Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомог, які

фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України.

З огляду на викладене, є підстави для висновку, що Кабінет Міністрів України, прийнявши постанови від 02.03.2016 р. № 141 “Деякі питання виплати у 2016 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань” та від 29.04.2016 р. № 320 “Про збільшення розмірів щорічної разової грошової допомоги до 5 травня деяким категоріям громадян” діяв у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, зокрема Бюджетним кодексом України.

З огляду на зазначене, для внесення Уповноваженим з прав людини конституційного подання до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України не вбачається достатніх правових підстав.