



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**РІШЕННЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України  
(щодо дискримінації у реалізації права на житло)**

м. Київ  
22 червня 2022 року  
№ 5-р(II)/2022

Справа № 3-39/2021(86/21)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Головатий Сергій Петрович (голова засідання),  
Городовенко Віктор Валентинович,  
Лемак Василь Васильович (доповідач),  
Мойсик Володимир Романович,  
Первомайський Олег Олексійович,  
Сліденко Ігор Дмитрович,  
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Лемака В.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили науковці: Київського національного університету імені Тараса Шевченка – доцент кафедри цивільного права Інституту права, кандидат юридичних наук Радченко Л.І.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – завідувач кафедри

цивільного права, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України Борисова В.І.; Державного вищого навчального закладу „Ужгородський національний університет“ – директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного та міжнародного права, доктор юридичних наук, професор Савчин М.В.; Національної академії правових наук України – провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент Розгон О.В.; Національного університету „Львівська політехніка“ – завідувач кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти, доктор юридичних наук, професор Ковальчук В.Б., Конституційний Суд України

#### **у с т а н о в и в:**

1. Абрамович О.В. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності частині другій статті 24, частині другій статті 47 Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу Української РСР, згідно з яким знімають з обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, у випадку „виїзду на постійне місце проживання до іншого населеного пункту“.

Рішеннями Зарічного районного суду міста Суми від 20 травня 2020 року та Сумського апеляційного суду від 12 серпня 2020 року встановлено, що Абрамович О.В. у період з 1976 року до 1990 року проходив військову службу. Після звільнення 22 березня 1990 року з військової служби, залишаючись зареєстрованим у місті Улан-Уде, Абрамович О.В. приїхав до міста Суми, де за рішенням виконавчого комітету Сумської міської Ради народних депутатів від 20 вересня 1990 року його було взято на чергу для отримання державної жилої площі та включено до списку осіб, які користуються правом першочергового отримання жилої площі. У 1996 році Абрамович О.В. виїхав із міста Суми на постійне місце проживання в Херсонську область, де працював до

виходу на пенсію. Із 16 серпня 1999 року місце проживання Абрамовича О.В. зареєстровано в місті Березівка Одеської області. Рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 18 лютого 2014 року Абрамовича О.В. було знято з квартирної обліку як такого, що не проживає в місті Суми, на підставі пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу Української РСР.

Ухвалюючи рішення про відмову в задоволенні позовних вимог Абрамовича О.В. про скасування рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 18 лютого 2014 року № 85 про зняття з квартирної обліку та поновлення в черзі на отримання жилої площі, суди застосовували пункт 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу Української РСР.

На думку суб'єкта права на конституційну скаргу, унаслідок застосування Сумським апеляційним судом оспорюваного припису Житлового кодексу Української РСР він зазнав дискримінації за ознакою місця проживання, чим було порушено його право на житло, гарантоване частиною другою статті 47 Конституції України.

Обґрунтовуючи свої твердження, Абрамович О.В. посилається на окремі положення Конституції України, Житлового кодексу Української РСР та на судові рішення в його справі.

2. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи до Житлового кодексу Української РСР Законом України „Про дерадянізацію законодавства України“ від 21 квітня 2022 року № 2215–ІХ, який набрав чинності 7 травня 2022 року, було внесено зміни, зокрема назву Житлового кодексу Української РСР викладено в новій редакції – Житловий кодекс України (далі – Кодекс).

Конституційний Суд України вважає, що внесення зазначеної зміни не впливає на суть оспорюваного припису Кодексу, а відтак – на предмет конституційного контролю у цій справі.

3. Вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із того, що застосовними у цій справі є встановлені Конституцією України принцип соціальної держави (стаття 1), принцип захисту прав людини (частина друга статті 3), принцип рівноправності (стаття 21, частини перша, друга статті 24).

3.1. Принцип соціальної держави (стаття 1 Конституції України) належить до основоположних конституційних принципів, на яких заснована Українська держава.

Зміст і обсяг принципу соціальної держави визначено послідовною та усталеною практикою Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України в Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005 зауважив, що „згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов’язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян“ (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що „в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров’я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов’язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним

Законом України межах і відповідно до законів“ (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Крім того, Конституційний Суд України визначив, що „основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім’ї“ (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

3.2. Принцип захисту прав і свобод людини, що є ключовим для визначення змісту конституційного ладу України, утілено, зокрема, у тих приписах частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до яких „права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави“, „утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави“.

Права і свободи людини впливають із людської гідності. Людська гідність, яку слід трактувати „як право, гарантоване статтею 28 Конституції України, і як конституційну цінність, яка наповнює сенсом людське буття, є фундаментом для усіх інших конституційних прав, мірилом визначення їх сутності та критерієм допустимості можливих обмежень таких прав“ (перше речення абзацу шостого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Конституційний Суд України наголошує, що гарантовані Конституцією України права і свободи людини не зведено лише до тих, що містяться в тексті Основного Закону України, як це зазначено в його частині першій статті 22: „Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними“.

З огляду на зміст приписів статті 21 Конституції України, відповідно до яких „усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах“, „права і свободи

людини є невідчужуваними та непорушними“, Конституційний Суд України дійшов висновку, що свобода (вільність) людини *a priori* є визначальною та пріоритетною для шанування державою загалом, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами.

Конституційний Суд України керується тим, що конституційна презумпція людської свободи обумовлює доконечність потреби обґрунтування будь-якого істотного її обмеження з боку держави.

Стосовно цього Конституційний Суд України зауважив, що „обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права“ (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України вважає, що держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України), – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (перше, друге речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Таке розуміння принципу захисту прав і свобод людини узгоджене з міжнародними зобов'язаннями, які Україна взяла на себе за міжнародними договорами з прав людини (*pacta sunt servanda*), зокрема за Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція). У преамбулі Конвенції також зазначено, що уряди держав – членів Ради Європи, які підписали Конвенцію, підтвердили свою глибоку віру в „ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать“.

3.3. Конституційний принцип рівноправності скерований на всі щаблі українського правопорядку. Приписи Конституції України гарантують рівність конституційних прав і свобод громадян та рівність їх перед законом (частина перша статті 24), а також заборону обмежень та привілеїв за певними ознаками: „Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками“ (частина друга статті 24).

Конституційний Суд України наголошував із цього приводу, що „всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним“ (друге, третє речення абзацу другого підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Конституційний Суд України у своїй практиці також зауважив на допустимості обмеження конституційного принципу рівності, обумовивши, що „таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними“ [абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019].

Конституційний принцип рівноправності та заборони дискримінації Конституційний Суд України застосовує узгоджено з міжнародними зобов’язаннями України, зокрема практикою міжнародних судових органів, юрисдикцію яких Україна визнала.

У статті 14 Конвенції зазначено, що „користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою“.

У статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції розуміння заборони дискримінації уточнено: „Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою“ (пункт 1); „ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якими ознаками, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1“ (пункт 2).

Із цього приводу Європейський суд з прав людини відповідно до своєї усталеної практики зазначив, що дискримінація означає неоднакове ставлення, яке не ґрунтується на будь-яких об’єктивних і розумних причинах, до осіб за приблизно подібних обставин [рішення у справі *Федорченко та Лозенко проти України* від 20 вересня 2012 року (заява № 387/03), § 62]. Цей суд також зосередив увагу на тому, що дискримінація означає поводження з особами в різний спосіб, без об’єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях;



відмінність у ставленні, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, тобто якщо вона не переслідує легітимної мети або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та визначеною метою [рішення у справі *Пічкур проти України* від 7 листопада 2013 року (заява № 10441/06), § 48, § 49].

4. У цій справі Конституційний Суд України з'ясовує зміст і значення права на житло та його взаємозв'язок з іншими гарантованими Конституцією України правами і свободами людини і громадянина.

4.1. Згідно зі статтею 47 Конституції України „кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду“ (частина перша); „громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону“ (частина друга).

Крім того, відповідно до статті 48 Конституції України кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що охоплює достатнє харчування, одяг, житло.

Отже, право на житло, гарантоване статтею 47 Конституції України, пов'язане з правом на достатній життєвий рівень (стаття 48 Конституції України), яке, окрім достатнього харчування й одягу, охоплює також достатнє житло для кожного.

Конституційний Суд України в Рішенні від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019 узагальнив свою попередню практику щодо права на житло, наголосивши:

„З аналізу положень другого речення частини першої, частини другої статті 47 Основного Закону України випливає, що право на житло може бути реалізоване у спосіб будівництва житла, придбання його у власність або взяття в оренду, а громадянами, які потребують соціального захисту, – у спосіб

отримання соціального житла від держави або органів місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України наголошував, що Конституція України встановлює, зокрема у статті 47, різні способи реалізації права на житло і не пов'язує можливості реалізації цього права з постійним проживанням особи у тому чи іншому населеному пункті (з місцем проживання)“ (абзаци третій, четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

4.2. Зв'язок між правом на житло і правом на достатній життєвий рівень відображено також у міжнародних актах із прав людини.

Так, у Загальній декларації прав людини 1948 року вказано, що кожен має право на життєвий рівень, що є достатнім для підтримання здоров'я і матеріального благополуччя для нього самого та його сім'ї, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та потрібне соціальне обслуговування, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від нього обставини (пункт 1 статті 25).

У пункті 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року зазначено: „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, ґрунтованого на вільній згоді“.

Статтю 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, якою визначено право на належний рівень життя, зокрема право на належне житло, необхідно сприймати у взаємозв'язку з його статтею 4, яка встановлює умови та допустимість обмеження державою користування правами: „Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що відносно користування

тими правами, що їх та чи інша держава забезпечує відповідно до цього Пакту, конкретна держава може встановлювати тільки такі обмеження прав, що їх визначено законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві“.

В ухваленому Комітетом Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних та культурних прав (далі – Комітет) Загальному коментарі № 4 (1991) (далі – Загальний коментар № 4) щодо права на належне житло згідно з пунктом 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року зазначено, що „право на належне житло належить кожному <...> окремі особи, а також сім'ї мають право на достатнє житло, незалежно від віку, економічного становища, приналежності до будь-якої групи чи іншої приналежності, чи статусу та інших таких факторів. Зокрема, згідно зі статтею 2 (2) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, здійснення цього права не має бути об'єктом будь-якої дискримінації“.

Комітет у Загальному коментарі № 4 також зазначає, що право на житло не слід тлумачити у вузькому чи обмеженому сенсі, що було б рівнозначним, наприклад, із наданим дахом, що означає лише те, що хтось має дах над головою. Його швидше слід розглядати як право мешкати будь-де в безпеці, спокої та гідності. Це зауваження доречно щонайменше з двох причин. По-перше, право на житло повною мірою стосується інших прав людини та основоположних принципів, які складають основу Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. Таким чином, „притаманна людській особистості гідність“, із якої, як заявлено, випливають права, закріплені в цьому пакті, означає, що термін „житло“ має тлумачитись таким чином, щоб урахувати інші міркування, і головним чином, право на житло має бути гарантоване всім без урахування різниці в доходах чи будь-яких інших економічних ресурсів. По-друге, посилання, що міститься в пункті 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, має тлумачитись як таке, що

стосується не тільки житла як такого, а достатнього житла (пункти 6, 7 Загального коментаря № 4).

Комітет розробив критерії „належного житла“ для цілей Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, з-поміж яких: (a) правове забезпечення проживання, (b) наявність послуг, обладнання, зручностей та інфраструктури, (c) платоспроможність; фінансові витрати будь-якої особи або сім'ї, що стосуються житла, мають бути такого розміру, щоб не ставити під загрозу задоволення інших основних потреб та не створювати перешкоди для їх задоволення, (d) придатність до проживання; достатнє житло має бути придатним для проживання в розумінні захисту мешканців від холоду, вогкості чи інших загроз для здоров'я, структурних небезпек та переносників хвороб; має бути гарантовано фізичну безпеку мешканців, (e) доступність; достатнє житло має бути доступним для тих, хто має на нього право; групи, які перебувають у несприятливому становищі, мають отримати повний та постійний доступ до належного житлового фонду; доступ до землі, закріплений як право, (f) місце розташування; достатнє житло має знаходитися в такому місці, яке дозволяє мати доступ до можливостей щодо зайнятості, медичного обслуговування, шкіл та інших соціальних установ, (g) повага до культурного середовища (пункт 8 Загального коментаря № 4) [Sixth session (1991). Contained in document E/1992/23. General comment № 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)].

Україна, ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) 1996 року Законом України „Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)“ від 14 вересня 2006 року № 137–V зі змінами, узяла на себе зобов'язання з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень.

Право на житло визначено пунктом 31 частини I Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року та конкретизовано у статті 31 її частини II, відповідно до якої держави зобов'язуються вживати заходів, спрямованих на:

сприяння доступові до житла належного рівня; встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що гарантоване статтею 47 Конституції України право на житло впливає з права кожного на достатній життєвий рівень (стаття 48 Основного Закону України), оскільки житлом можуть бути визнані лише такі умови для проживання людини, які забезпечують для неї можливість перебувати в безпеці, спокої та гідності.

5. Реалізація права на житло (стаття 47 Основного Закону України) має ключове значення не лише для реалізації інших економічних та соціальних прав людини, через які насамперед утілюється конституційна цінність гарантування гідних умов життя для кожної людини, а й для ефективного здійснення кожним прав і свобод особистого й політичного характеру.

Конституційний Суд України наголошує на особливо тісному зв'язку, що існує між гарантованими Конституцією України правом на житло, з одного боку, і свободою пересування й вільного вибору місця проживання (частина перша статті 33), з другого боку.

5.1. Згідно з частиною першою статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантовано свободу пересування, вільний вибір місця проживання.

Конституційний Суд України зазначає, що Конституція України гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, що є невіддільною складовою більш широкого контексту свободи особи, а саме загальної свободи особи та її діяльності в усіх сферах життя.

Таку юридичну позицію неодноразово підтверджував попередньою практикою Конституційний Суд України. Зокрема, у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України наголосив, що „серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої у особи є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на

свободу є невід’ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо“ (перше, друге речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Наведене розуміння статті 33 Конституції України є узгодженим з виконанням Україною міжнародних зобов’язань, які, зокрема, впливають із пункту 1 статті 13 Загальної декларації прав людини 1948 року, статті 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції.

Відповідно до пункту 1 статті 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року „кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить, у межах цієї території, право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання“.

У Загальному коментарі Комітету з прав людини № 27: Стаття 12 (Свобода пересування), ухваленому 2 листопада 1999 року (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9) (далі – Загальний коментар № 27), зазначено, що свобода пересування є однією з невіддільних умов забезпечення вільного розвитку особистості. Вона взаємодіє з низкою інших проголошених у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року прав. Право на свободу пересування стосується всієї території держави. Відповідно до пункту 1 статті 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року особи мають право пересуватися з одного місця на інше та розташовуватися у будь-якому місці на їх вибір. Здійснення цього права особою, яка бажає пересуватися або залишатися на конкретному місці, не повинно обумовлюватися наявністю будь-якої конкретної мети або причини. Держава-учасниця зобов’язана забезпечувати, щоб права, які гарантуються у статті 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, захищалися від втручання з боку як держави, так і приватних

осіб (пункти 1, 5, 6) [CCPR General Comment № 27: Article 12 (Freedom of Movement). Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9].

Про свободу пересування йдеться також у документах Ради Європи. Зокрема, згідно зі статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції здійснення права на свободу пересування і вибір місця проживання, вільно залишати територію будь-якої країни, включно з територією своєї країни, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що встановлені законом і є потрібними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на значенні свободи пересування і вибору місця проживання для демократичного суспільства у взаємозв'язку з іншими людськими правами. У рішенні у справі *Garib v. the Netherlands* від 6 листопада 2017 року (заява № 43494/09) Європейський суд з прав людини підкреслив «очевидний взаємозв'язок між свободою вибору місця проживання і правом на повагу до „житла“ і „особистого життя“ (стаття 8 Конвенції)» (§ 140).

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що гарантоване Конституцією України право на житло (стаття 47) та його ефективне здійснення істотно взаємопов'язано з реалізацією інших конституційних прав особи, зокрема свободи пересування й вільного вибору місця проживання (частина перша статті 33).

Із зазначеного випливає, що особа, здійснюючи конституційні права і свободи, може мати кілька місць проживання, зокрема водночас у кількох населених пунктах, і це не може призводити до перешкоджання ефективній реалізації інших конституційних прав.

6. Конституційний Суд України бере до уваги те, що абзац п'ятий преамбули Конституції України підтверджує „європейську ідентичність

Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України“. Згідно з приписами пункту 5 частини першої статті 85 Основного Закону України одним із повноважень Верховної Ради України є визначення нею засад „реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору“. Крім того, частиною третьою статті 102 Конституції України встановлено, що „Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору“.

З наведеного випливає, що Україна ставить за мету набуття повноправного членства в Європейському Союзі, послідовно втілюючи відповідні конституційні цінності в законодавство з урахуванням того, що Європейський Союз заснований на „цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та додержання людських прав, включаючи права осіб, які належать до меншин“, а також на тому, що „ці цінності є загальними для держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність та рівність між жінками та чоловіками“ (стаття 2 Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року).

Приписи про рівність перед законом, заборону дискримінації та свободу пересування і вільний вибір місця проживання містяться у статтях 20, 21, 45 Хартії Європейського Союзу з основоположних прав від 7 грудня 2000 року.

В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яку було ратифіковано із заявою Законом України „Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони“ від 16 вересня 2014 року № 1678–VII, зазначено, що повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, а також повага до принципу верховенства права



„повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди“.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України наголошує на конституційному значенні, змісті й обсязі принципів рівноправності, заборони дискримінації, дотримання прав і свобод людини, зокрема захисту права на житло, свободу пересування, у світлі загальноєвропейських цінностей.

7. У цій справі, надаючи оцінку змісту законодавчого регулювання пункту 2 частини другої статті 40 Кодексу, Конституційний Суд України перевіряє його на відповідність Конституції України, ураховуючи не лише текстуальний спосіб викладення, а й контекст його значення для реалізації права на житло та інших конституційних прав.

7.1. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що в частині другій статті 47 Конституції України встановлено: „Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону“.

З огляду на це Конституційний Суд України констатує, що, крім Кодексу, законодавець урегулював питання реалізації конституційного права на житло громадянами, які потребують соціального захисту, Законом України „Про житловий фонд соціального призначення“, що є спеціальним законодавчим актом у цьому питанні в контексті *lex specialis derogat generali*. Зокрема, вказаним законом визначено житловий фонд соціального призначення як сукупність соціального житла, що надається громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту, а також запроваджено соціальний квартирний облік – облік громадян України, які користуються правом на соціальне житло й перебувають у черзі на його отримання.

Таким чином, держава з метою реалізації громадянами права на житло відповідно до частини другої статті 47 Конституції України створює умови доступу до житла належного (достатнього) рівня шляхом надання права на одержання в користування жилого приміщення в будинках державного чи комунального житлового фонду саме громадянам, які потребують соціального захисту.

Конституційний Суд України вкотре наголошує, що до його конституційних повноважень не належить вирішення питань як щодо встановлення фактичних обставин соціального статусу особи, зокрема в аспекті її належності до категорії осіб, які потребують соціального захисту, так і щодо правильності застосування права судами системи судоустрою України.

Отже, Конституційний Суд України висновує, що оспорюваний припис статті 40 Кодексу щодо зняття з обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, на підставі „виїзду на постійне місце проживання до іншого населеного пункту“ окремо від змісту спеціального законодавчого регулювання реалізації права на житло громадянами, які потребують соціального захисту, з підстав, зазначених у конституційній скарзі, не може бути визнаний таким, що суперечить припису частини другої статті 47 Конституції України.

7.2. Конституційний Суд України, оцінюючи пункт 2 частини другої статті 40 Кодексу, також керується тим, що запровадження законодавчих обмежень у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина не може суперечити принципу рівноправності, установленому статтями 21, 24 Конституції України.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 24 Основного Закону України з-поміж критеріїв, за якими не може бути привілеїв чи обмежень, зазначено „місце проживання“ особи.

Водночас законодавець, установлюючи, що в пункті 2 частини другої статті 40 Кодексу однією з підстав для зняття громадянина з обліку тих, хто потребує поліпшення житлових умов, є його виїзд на постійне місце проживання до іншого населеного пункту, обумовив наявність зв'язку між реалізацією права

на житло в населеному пункті, у якому він перебував на обліку тих, хто потребує поліпшення житлових умов, та дотриманням критерію „постійне місце проживання“. У такий спосіб законодавець запровадив різне правове регулювання щодо двох категорій осіб: тих із них, які виїхали на інше постійне місце проживання з населеного пункту, у якому вони перебували на обліку таких, хто потребує поліпшення житлових умов, і тих, які не змінювали місця постійного проживання. Відмінність, яка виражається в наданні обмежень особам першої категорії, не може бути визнана об’єктивно виправданою, а відтак є дискримінаційною.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що законодавець у пункті 2 частини другої статті 40 Кодексу допустив порушення конституційної заборони щодо привілеїв чи обмежень, установлених у частині другій статті 24 Основного Закону України.

7.3. Виходячи з розуміння конституційних прав і свобод людини як єдиної й цілісної системи Конституційний Суд України констатує, що встановлення законодавцем у пункті 2 частини другої статті 40 Кодексу зв’язку між реалізацією громадянином права на житло в населеному пункті, у якому він перебував на обліку тих, хто потребує поліпшення житлових умов, і виїздом на постійне місце проживання до іншого населеного пункту не узгоджується з гарантованими Конституцією України кожному, хто законно перебуває на території України, свободою пересування, вільним вибором місця проживання (частина перша статті 33 Основного Закону України).

Гарантовані Конституцією України свобода пересування, вільний вибір місця проживання не можуть бути ефективно реалізовані за умови, якщо законодавче регулювання поведінки особи щодо їх здійснення допускає настання несприятливих для особи наслідків, які не можуть бути виправданими з огляду на конституційні цінності.

Зниження внутрішньої мобільності особи в сучасному суспільстві істотно ускладнює реалізацію особою низки її інших прав, гарантованих Основним

Законом України, зокрема прав: брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраною до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38), на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом (стаття 42), на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується (стаття 43), на соціальний захист (стаття 46), на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49), на освіту (стаття 53).

Конституційний Суд України водночас ураховує, що свобода пересування, вільний вибір місця проживання можуть бути обмежені законом, що визначено частиною першою статті 33 Конституції України. Однак таке законодавче регулювання (установлення винятків із цієї свободи) не може бути свавільним, а навпаки – воно має бути узгоджене з конституційними цінностями та виправдане з огляду на суспільний інтерес.

Конституційний Суд України зазначає, що обмеження конституційної свободи пересування, вільного вибору місця проживання, яке міститься в пункті 2 частини другої статті 40 Кодексу, позбавлене легітимної мети та не є виправданим.

Відтак Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 2 частини другої статті 40 Кодексу не узгоджується з частиною першою статті 33 Основного Закону України.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що пункт 2 частини другої статті 40 Кодексу суперечить приписам частини другої статті 24, частини першої статті 33 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 55, 147, 150, 151<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“

**Конституційний Суд України****у х в а л и в:**

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України.

2. Пункт 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**ДРУГИЙ СЕНАТ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**