

УПОВНОВАЖЕНИЙ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ



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

№ 1-523/14-107

«13» Березня 20 17 р.

Конституційний Суд України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині формулювання «зазначеним у пункті 19 частини першої статті 6 цього Закону»

1. Відповідно до п. 19 та п. 20 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425 із наступними змінами) (далі – Закон) учасниками бойових дій визнаються:

«19) військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, особи рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення;

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абзаці першому цього пункту, категорії таких осіб та терміни їх участі (забезпечення

проведення) в антитерористичній операції, а також райони антитерористичної операції визначає Кабінет Міністрів України;

20) особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абзаці першому цього пункту, категорії таких осіб, терміни їх участі в антитерористичній операції чи в забезпеченні її проведення, а також райони антитерористичної операції визначаються Кабінетом Міністрів України.»

Відповідно до частини сьомої статті 12 Закону (Пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них):

«Держава забезпечує учасникам бойових дій, зазначеним у пункті 19 частини першої статті 6 цього Закону, та їхнім дітям, у тому числі дітям, які навчаються за денною формою навчання у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, - до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, державну цільову підтримку для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах.»

2. У відповідних положеннях Конституція України передбачає наступне.

Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (статті 1, 3).

Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не

допускається розташування іноземних військових баз (стаття 17). Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21). Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. 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 (частини перша та друга статті 24). 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 (частина перша статті 46).

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановлює певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист (справа № 1-29/2007, від 9 липня 2007 року, п. 3.2).

Так, відповідно до позиції Конституційного Суду України Конституція України виокремлює категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку. У справі № 5-рп/2002 Конституційний Суд вказав, що зупинення статтею 58 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" пільг, компенсацій і гарантій для зазначених категорій громадян без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованого державою права на їх соціальний захист та членів їхніх сімей.

Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України "Про міліцію" та частини сьомої статті 22 Закону України "Про пожежну безпеку" від 6 липня 1999 року N 8-рп/99 зазначив, що "служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення. Частина п'ята статті 17 Конституції України покладає на державу обов'язки щодо соціального захисту не тільки таких громадян, а й членів їхніх сімей". Конституційний Суд України вважає, що ці положення поширюються і на службу в Збройних Силах України, Військово-

Морських Силах України, в органах Служби безпеки України, прокуратурі, охорони державного кордону України, податкової міліції, Управління державної охорони України, Державного департаменту України з питань виконання покарань тощо (абзаци перший та другий п. 3 Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2002, від 20 березня 2002 року, справа N 1-15/2002).

Відповідно, передбачені законодавчими положеннями пільги та компенсації різного роду окремим категоріям громадян є складовими їх конституційного права на соціальний захист.

Особливого захисту потребують громадяни, які перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку. Такі групи громадян мають додаткові пільги та гарантії, необхідність встановлення яких обумовлена характером їх роботи.

При цьому, відповідно до частини першої статті 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є не тільки найважливішими функціями держави, реалізація яких покладається на Збройні Сили України, але й справою всього Українського народу.

3. Як Конституцією України (частини перша та друга статті 24) так і міжнародними договорами (стаття 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, стаття 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) гарантується захист від дискримінації.

Відповідно, встановлюючи регулювання певних відносин, законодавець має дотримуватись принципів рівності і недискримінації учасників правовідносин.

З практики Конституційного Суду України вбачається, що конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні певних відносин встановлювати відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов реалізації передбачених законами прав.

Однак мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі осіб повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. У протилежному разі встановлення обмежень означало б дискримінацію (Рішення Конституційного Суду України № 14-рп/2004, справа № 1-14/2004, від 7 липня 2004 року).

Відповідно, відмінність у поводженні щодо осіб, які перебувають в однаковому становищі, коли така відмінність не переслідує легітимну мету й не забезпечує розумну пропорційність ужитих заходів і поставленої мети, є дискримінацією.

Така позиція також кореспондується з позицією Європейського суду з прав людини. У відповідних рішеннях Європейський суд з прав людини, що дискримінацією є різниця у відношенні до осіб, які перебувають у однаковому або достатньо схожому становищі, без об'єктивного та обґрунтованого виправдання. Іншими словами якщо немає легітимної мети та балансу між використаними

засобами та поставленою метою (наприклад, справа «*Stec and others проти Сполученого Королівства*» скарга № 65731/01 та № 65900/01, п. 51).

4. Оскаржуване положення частини сьомої статті 12 Закону встановлює соціальні пільги для учасників бойових дій та їх дітей, що є складовою конституційного права на їх соціальний захист. Надання таких пільг вказаній категорії осіб не може вважатись дискримінацією, оскільки переслідує легітимну мету, а саме компенсування екстремальних умов безпосередньої участі в антитерористичній операції, пов'язаних з постійним ризиком для життя і здоров'я, і є пропорційним поставленій меті.

Однак, передбачені пільги встановлюються не для усіх учасників бойових дій, а лише для окремої їх групи, а саме для осіб, які визнаються учасниками бойових дій відповідно до п. 19 статті 6 Закону. Таке розмежування учасників для цілей надання відповідної соціальної пільги містить ознаки дискримінації з огляду на наступне.

Так, відповідно до п. 19 частини першої статті 6 Закону учасниками бойових дій визнаються військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, особи рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення.

Відповідно, вказане вище положення виділяє декілька ознак, а саме статус особи як військовослужбовця або працівника відповідних органів державної влади та виконання певних функцій – захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, а також взяття участі в антитерористичній операції з перебуванням безпосередньо у відповідних районах та відповідні періоди.

Відповідно до п. 20 частини першої статті 6 Закону учасниками бойових дій визнаються також особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення.

за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Аналіз вказаного положення вказує на те, що й інші особи, які не є військовослужбовцями і не є працівниками будь-яких державних органів, за виконання тих самих функцій визнаються законодавством як учасники бойових дій.

У цьому контексті також слід звернути увагу на те, що абзац перший пункту 19 частини першої статті 6 Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ в редакції від 06.06.2015 р. передбачав, що учасниками бойових дій також визнавались працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення у порядку, встановленому законодавством.

З огляду на вищевикладене, вбачається, що працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення, також належать до однієї групи осіб, що і особи, передбачені в п. 19 та в п. 20 частини першої статті 6 Закону, оскільки так само брали участь в антитерористичній операції та здійснювали однакові функції.

Щодо часу перебування в районах антитерористичної операції у період її проведення вбачається, що такий період як для військовослужбовців, працівників органів державної влади, так й для осіб, передбачених в п. 20 частини першої статті 6 Закону, встановлено однаковий — не менше ніж 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення. Відповідні райони антитерористичної операції також є однаковими для обох груп учасників бойових дій (Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413).

З огляду на це, вбачається, що визнання учасників антитерористичної операції як учасників бойових дій здійснювалось не за професійною ознакою, а за виконання особою певних функцій, а саме за здійснення захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, взяття безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення протягом певного періоду у відповідних її районах.

Таким чином, особи, передбачені в п. 19 та в п. 20, належать до однієї групи осіб, які брали участь в антитерористичній операції та здійснювали однакові функції.

Врегульовуючи питання надання пільг для цієї групи осіб, законодавець виокремлює лише частину із групи, а саме вказуючи, що передбачені частиною сьомою статті 12 Закону пільги мають учасники бойових дій, передбачені лише п. 19 частини першої статті 6 Закону.

Відповідно, єдина відмінність учасників бойових дій, яким вказаним положенням передбачена соціальна пільга від інших учасників, які перебувають в аналогічному становищі, є належність до певної професійної групи. Відповідно, необхідно вирішити, чи виправдовує ознака належності до професійних груп, передбачених п. 19 частини першої статті 6 Закону, відмінність між ставленням до відповідних учасників бойових дій, які до цих груп не належать.

Не випадково питання щодо надання пільг за виконання вказаних функцій завжди пов'язувалось з певними професійними групами. Це було зумовлено тим, що обов'язок виконання таких функцій законодавство поклало саме на відповідні державні органи. Так, наприклад, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (частина друга статті 17 Конституції України). Однак, у даному випадку мова іде не про різницю у ставленні до певної групи осіб з числа окремої професійної групи, наприклад, надання військовослужбовцям, залучених до проведення антитерористичної операції, окремих пільг, які інші військовослужбовці не мають. У даному випадку йде мова про різницю у ставленні до окремої групи учасників бойових дій за ознакою їх належності до визначених професійних груп.

Випадок, про який йдеться, не є ординарним і правові підходи щодо надання компенсаторних пільг мають враховувати його особливості.

Так, добровольчі формування, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, по-перше, надали неоціненну допомогу у здійсненні захисту України.

По-друге, визнання таких формувань на законодавчому рівні і подальше їх залучення до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів свідчить про визнання державою ефективності, значимості таких формувань, їх внеску у боротьбу за незалежність України на такому ж рівні як й діяльність військових формувань.

Відповідно, вони були визнані державою як легітимні утворення, що здійснювали такі ж функції як й Збройні Сили України, а також інші державні органи під час проведення антитерористичної операції.

Враховуючи, що характер виконуваних функцій, ступінь ризику для життя та умови перебування у відповідних районах антитерористичної операції були однаковими як для групи працівників державних органів, так й для групи осіб, залучених у добровольчі формування, залишається незрозумілим, в чому полягає легітимна мета розрізнення цих груп за ознакою належності до певної професії в аспекті надання компенсаторних пільг за реалізацію однакових функцій.

Враховуючи особливості ситуації, про яку йдеться, також неможливо говорити про встановлення справедливого балансу, коли пільги за реалізацію однакових за характером функцій надаються не всій групі відповідних осіб, а саме всім учасникам бойових дій, а лише тим з них, які належать до певних професійних груп. З огляду на виконання однакових функцій з захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, перебування в однакових умовах за часом та ступінню небезпечності місця перебування,

до добровольчих формувань, приниження їх честі і гідності, в той час, коли такі особи в найтяжчий час для оборони держави від зовнішньої агресії, в період неспроможності держави забезпечити швидку та ефективну мобілізацію необхідних ресурсів для оборони у встановленому законодавством порядку, самостійно, керуючись своїми власними переконаннями, прийняли рішення взяти участь у антитерористичній операції в складі добровольчих формувань.

З огляду на вищевказане вбачається, що положення частини сьомої статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині формулювання «зазначеним у пункті 19 частини першої статті 6 цього Закону», яке обмежує надання передбачених пільг лише до певної групи учасників бойових дій за ознакою належності до професійної групи, є дискримінаційним і таким, що суперечить частинам першій та другій статті 24 та частині першій статті 46 Конституції України.

Керуючись статтями 101 і 147, частинною другою статті 150 Конституції України, п. 1 статті 13, статтею 39 Закону України “Про Конституційний Суд України”, п. 3 частини першої статті 13 та статтею 15 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”,

ПРОШУ:

Визнати положення частини сьомої статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині формулювання «зазначеним у пункті 19 частини першої статті 6 цього Закону», яке обмежує надання передбачених пільг лише до певної групи учасників бойових дій за ознакою належності до професійної групи, таким, що суперечить частинам першій та другій статті 24 та частині першій статті 46 Конституції України.

У конституційному провадженні за цим поданням братиму участь особисто.

В.В. Лугковська