



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційними скаргами Давимоки
Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича,
Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія
Леонідовича щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положень пункту 4 частини першої
статті 97 Закону України „Про Національну поліцію“**

м. К и ї в

Справа № 3-76/2019(1635/19, 2339/19, 3616/19, 4133/19)

22 жовтня 2020 року

№ 12-р/2020

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича – доповідача,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича – доповідача,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича – доповідача,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами
Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка
Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності

Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України „Про Національну поліцію“ від 2 липня 2015 року № 580–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 40–41, ст. 379) зі змінами.

Заслухавши суддів-доповідачів Городовенка В.В., Касмініна О.В., Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкти права на конституційну скаргу – Давимока О.Г., Бойко М.В., Крюк В.М., Токаренко В.Л. – звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями щодо перевірки на відповідність статті 21, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України „Про Національну поліцію“ від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами (далі – Закон № 580).

Згідно з пунктом 4 частини першої статті 97 Закону № 580 одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського (далі – одноразова грошова допомога) є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом № 580 мають право на її отримання, у разі визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті.

Суб'єкти права на конституційну скаргу стверджують, що, застосовуючи у їхніх справах вказані положення Закону № 580, суди порушили конституційні гарантії соціального захисту, оскільки виплата одноразової грошової допомоги у разі визначення інвалідності поліцейському внаслідок захворювання,

поранення, пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, не може пов'язуватися з такою умовою, як підстава звільнення. Автори клопотань зазначають, що у зв'язку з тим, що „вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі“ та за умови „визначення інвалідності поліцейському протягом шести місяців після звільнення його з поліції“, оспорювані положення Закону № 580 є дискримінаційними.

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Основного Закону України).

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні 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 (стаття 3 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначав, що приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019).

2.2. 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 (частина перша); 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; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя).

Конституційний Суд України зазначав, що право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України; водночас інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів (абзаци другий, четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

2.3. Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 580 Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Положеннями частини першої статті 2 Закону України „Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів“ від 23 грудня 1993 року № 3781–XII зі змінами встановлено, що Національна поліція України є „правоохоронним органом“.

Проходження служби в поліції регулює Закон № 580 та інші нормативні акти права, що покладають на громадян, які перебувають на такій службі, додаткові обов'язки і відповідальність.

Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (частина перша статті 59 Закону № 580).

2.4. Сферу соціального захисту поліцейських урегульовано розділом IX Закону № 580, яким визначаються службовий час і час відпочинку (стаття 91), відпустки та обчислення їх тривалості (статті 92, 93), грошове, медичне, житлове забезпечення (статті 94–96), порядок призначення і виплати одноразової грошової допомоги (статті 97–101), пенсійне забезпечення (стаття 102), навчання дітей (стаття 103), захист прав та законних інтересів працівників поліції (стаття 104).

Наведені положення Закону № 580 щодо визначення прав поліцейських, які гарантуються державою у разі встановлення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), що пов'язані з проходженням ним служби та перешкоджають подальшому її проходженню, вказують на наявність комплексу організаційно-юридичних та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту цих осіб.

Зокрема, зі змісту положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 вбачається, що держава гарантує поліцейському, який визнаний особою з інвалідністю (за певних умов), одноразову грошову допомогу, яка відповідно до абзацу першого частини першої статті 97 Закону № 580 є соціальною виплатою. Отримання одноразової грошової допомоги законодавець зумовлює неможливістю подальшого виконання поліцейським своїх обов'язків за станом здоров'я саме як особи, яка перебуває на службі в Національній поліції України.

Відповідно до статті 102 Закону № 580 пенсійне забезпечення поліцейських та виплата одноразової грошової допомоги після звільнення їх зі служби в поліції здійснюються в порядку та на умовах, визначених Законом України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб“ від 9 квітня 1992 року № 2262–XII зі змінами (далі – Закон № 2262).

Положеннями абзацу двадцять другого статті 1 Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058–IV зі змінами визначається, що пенсією є щомісячна пенсійна виплата

в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим законом.

Згідно з частиною другою статті 1 Закону № 2262 „військовослужбовці, особи, які мають право на пенсію за цим Законом, які стали особами з інвалідністю за умов, передбачених цим Законом, набувають право на пенсію по інвалідності“.

Пенсії з інвалідності особам, які мають право на пенсію за Законом № 2262, призначаються в разі, якщо інвалідність настала в період проходження ними служби або не пізніше трьох місяців після звільнення зі служби, або якщо інвалідність настала пізніше тримісячного терміну після звільнення зі служби, але внаслідок захворювання (травми, поранення, контузії, каліцтва тощо), яке виникло в період проходження військової служби чи під час перебування в полоні або заручником, якщо полонення чи захоплення заручником не було добровільним і особа, яка має право на пенсію за Законом № 2262, перебуваючи в полоні або заручником, не вчинила злочину проти миру і людства (стаття 18 Закону № 2262).

Порядок встановлення інвалідності, розміри пенсій з інвалідності військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за Законом № 2262, а також порядок призначення та перерахунку таких пенсій, нарахування надбавок та допомоги до них встановлюються статтями 19–28 Закону № 2262.

Порівняння гарантованих Законом № 580 та Законом № 2262 соціальних виплат свідчить про те, що, на відміну від пенсій з інвалідності, які призначаються на весь час інвалідності, встановленої медико-соціальною експертною комісією, а особам з інвалідністю, які досягли пенсійного віку, – довічно, одноразова грошова допомога, передбачена частиною першою статті 97 Закону № 580, є соціальною виплатою, належить до одного із видів соціальної допомоги та характеризується тим, що вона: є разовою, безеквівалентною та адресною; не належить до видів пенсійного забезпечення;

пов'язана із настанням особливого соціального ризику – втрати поліцейським професійної працездатності; призначається у сталому розмірі та визначається з урахуванням виду соціального ризику, настання якого є підставою для її виплати; призначається незалежно від рівня доходу осіб, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги; виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Таким чином, одноразова грошова допомога, передбачена частиною першою статті 97 Закону № 580, відрізняється від пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, оскільки одноразова грошова допомога не є основним джерелом існування для осіб, яким її надають.

2.5. Перевіряючи відповідність Конституції України положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону № 580, Конституційний Суд України зазначив, що право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського; саме тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, формуючи законодавчу основу для забезпечення соціального захисту правоохоронців, у тому числі поліцейських, має повноваження у частині визначення підстав та умов призначення і виплати зазначеної одноразової грошової допомоги у разі втрати працездатності вказаним категоріям осіб (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020).

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що одноразова грошова допомога, передбачена статтею 97 Закону № 580, є юридичним засобом соціального захисту працівників поліції, що надається державою у зв'язку із втратою ними працездатності, проте приписи частини першої статті 46 Конституції України не гарантують виплати одноразової грошової допомоги, тому Верховна Рада України може визначати порядок та умови її призначення, передбачивши порядок реалізації такого права в законі.

Отже, положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не є такими, що порушують частину першу статті 46 Конституції України.

2.6. Згідно з Конституцією України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (перше речення статті 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); 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).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод; порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними (абзаци третій, четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019).

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 зазначив, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної юридичної системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у актах міжнародного права з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) (стаття 14) та Протоколі № 12 до Конвенції

(стаття 1), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 26) (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 14 Конвенції користування правами та свободами, визнаними в 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.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції 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-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1 (пункт 2).

Європейський суд з прав людини вказував, що відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимну мету або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною метою; Договірна держава користується свободою розсуду при визначенні того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення (§ 49 рішення у справі „Пічкур проти України“ від 7 листопада 2013 року (заява № 10441/06)).

2.7. Згідно з пунктом 7 частини другої статті 61 Закону № 580 до обмежень, пов'язаних зі службою в поліції, належить наявність захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції; перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Перелік захворювань і фізичних вад, що перешкоджають службі в поліції, визначений Положенням про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 квітня 2017 року № 285 зі змінами (далі – Положення).

Визначення придатності поліцейських за станом здоров'я до подальшої служби в поліції належить до повноважень медичних (військово-лікарських) комісій, утворених у закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України для проведення лікарської та військово-лікарської експертизи, що здійснюють свою діяльність на підставі Положення.

Установлення медичною (військово-лікарською) комісією непридатності поліцейського до подальшої служби в поліції за наслідками проведеного медичного огляду за направленням підрозділу кадрового забезпечення органу поліції зумовлює прийняття уповноваженим органом поліції як роботодавцем поліцейського рішення про подальше проходження ним служби.

Вичерпний перелік підстав для звільнення поліцейського зі служби в поліції визначений статтею 77 Закону № 580, пунктом 2 частини першої якої, зокрема, передбачено, що поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється через хворобу – за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції.

З огляду на те, що звільнення поліцейського зі служби в поліції відбувається внаслідок обставин, які виникли на момент проходження ним служби в поліції та унеможливають подальше її проходження, незалежно від його волі, державою відповідно до пунктів 3, 4 частини першої статті 97 Закону № 580 передбачене здійснення разової соціальної виплати за умови, що набуте поліцейським захворювання призвело до отримання ним інвалідності.

Пунктами 1–6 частини першої статті 97 Закону № 580 встановлено вичерпний та такий, що не підлягає розширеному тлумаченню, перелік підстав для призначення та виплати одноразової грошової допомоги, до яких належать смерть (загибель) поліцейського (пункти 1, 2); визначення поліцейському

інвалідності (пункти 3, 4), часткова втрата поліцейським працездатності без визначення інвалідності (пункти 5, 6).

Наведені положення Закону № 580 свідчать про те, що у частині першій статті 97 Закону № 580 застосовано диференційний підхід щодо призначення і виплати одноразової грошової допомоги, який враховує не лише тяжкість наслідків соціального ризику, що настав для поліцейського та членів його сім'ї, а й те, наскільки тісно пов'язаний соціальний ризик, що настав, із виконанням поліцейським найважливіших завдань, які покладаються на Національну поліцію України. У зв'язку із цим іншими є також порядок для нарахування відповідних соціальних виплат та їх розмір, який підлягає призначенню та виплаті.

2.8. Положеннями пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 встановлено порядок реалізації особою права на отримання одноразової грошової допомоги.

Закріплення у пункті 4 частини першої статті 97 Закону № 580 такого порядку реалізації особою права на отримання одноразової грошової допомоги потребує встановлення причиново-наслідкового зв'язку між наявністю у поліцейського інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, та неможливістю внаслідок цього продовжувати службу в поліції, що підтверджується відповідним рішенням медичної (військово-лікарської) комісії про непридатність до служби в поліції, на підставі якого поліцейський звільняється зі служби в поліції.

Визначений оспорюваними положеннями Закону № 580 шестимісячний строк, протягом якого особі, звільненій зі служби в поліції, може бути встановлена інвалідність унаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в поліції або органах внутрішніх справ, зумовлений потребою встановлення в розумні строки безпосереднього зв'язку між виявленням в особи захворювання (поранення, контузії, травми або каліцтва), несумісного з подальшим проходженням

служби, та встановленням їй інвалідності згідно з документами, що стали підставою для її звільнення (рішення медичної (військово-лікарської) комісії про непридатність до служби в поліції).

На думку Конституційного Суду України, встановлений у пункті 4 частини першої статті 97 Закону № 580 порядок отримання одноразової грошової допомоги не допускає невинуватених винятків із конституційного принципу рівності, не містить ознак дискримінації при реалізації поліцейськими права на соціальний захист, є домірним, має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету.

Конституційний Суд України також вважає, що встановлений державою зазначений порядок забезпечує реалізацію права особи на отримання такої допомоги, і наголошує, що додержання визначених Законом № 580 вимог є обов'язком суб'єктів, які претендують на її отримання. Отже, положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не суперечать приписам статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

2.9. За частиною першою статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Встановивши, що оспорювані положення Закону № 580 не допускають невинуватених винятків із конституційного принципу рівності, не містять ознак дискримінації та не призводять до обмеження або позбавлення конституційного права особи на соціальний захист, Конституційний Суд України констатує, що положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не суперечать приписам частини першої статті 64 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону України „Про Національну поліцію“ від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржене.

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**