



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія
Анатолійовича щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положень пункту 3 частини першої
статті 97 Закону України „Про Національну поліцію“**

м. Київ
22 квітня 2020 року
№ 3-р(І)/2020

Справа № 3-326/2019(7846/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича – головуючого,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Колісника Віктора Павловича – доповідача,
Кривенка Віктора Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Філюка Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 3 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 суддю-доповідача Колісника В.П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Зінченко С.А. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність статті 21, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України (конституційність) положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону України „Про Національну поліцію“ від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами (далі – Закон).

Згідно з положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі „визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов’язків, пов’язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті“.

Автор клопотання вважає, що оспорюваними положеннями Закону „конституційне право на соціальний захист, а саме отримання одноразової допомоги в разі визначення поліцейському інвалідності, дискримінаційно поставлене в залежність від факту підстав звільнення“. Зінченко С.А. зазначає, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону є дискримінаційними, оскільки „вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі“.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, виходить із такого.

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна є, зокрема, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); 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); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17).

Відповідно до Основного Закону України 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, друга статті 24).

Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві; 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 (абзаци перший, другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

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 Основного Закону України). Виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

До основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Конституційний Суд України також зазначав, що 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 (абзац десятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011).

З питань соціального захисту військовослужбовців та працівників органів правопорядку Конституційний Суд України також висловив юридичну позицію, згідно з якою „Конституція України виокремлює й інші 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“ (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002). Соціальні гарантії

військовослужбовців та працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій (абзац одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004).

2.2. Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (частина перша статті 59 Закону).

З метою забезпечення виконання повноважень, покладених на поліцію, статтею 62 Закону передбачено гарантії професійної діяльності поліцейського; зокрема, держава гарантує поліцейському право на отримання соціального і правового захисту, передбаченого Законом та іншими нормативно-правовими актами (частина десята).

Одним із заходів соціального захисту поліцейського є виплата одноразової грошової допомоги як у разі загибелі (смерті) поліцейського, так і у випадку втрати поліцейським працездатності (стаття 97 Закону).

Одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського відповідно до частини першої статті 97 Закону є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі:

1) загибелі поліцейського, що настала внаслідок протиправних дій третіх осіб, або під час учинення дій, спрямованих на рятування життя людей або усунення загрози їхньому життю, чи в ході участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, під час захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України або смерті поліцейського внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого за зазначених обставин;

2) смерті поліцейського, що настала під час проходження ним служби в поліції;

3) визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті;

4) 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;

5) отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва) під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із здійсненням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності;

б) отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаного із проходженням служби в органах внутрішніх справ або поліції, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності.

З аналізу положень частини першої статті 97 Закону випливає, що у них встановлено три різні групи підстав для призначення і виплати одноразової

грошової допомоги, передбаченої цією статтею: смерть (загибель) поліцейського (пункти 1, 2); визначення поліцейському інвалідності після його звільнення з поліції (пункти 3, 4); часткова втрата поліцейським працездатності без визначення його інвалідності та без звільнення (пункти 5, 6).

Дослідження підстав для виплати поліцейському одноразової грошової допомоги, передбачених частиною першою статті 97 Закону, свідчить про самостійний характер кожної із вказаних груп підстав, а також про те, що їх виокремлення зумовлене потребами диференціації та пропорційного компенсування поліцейському або членам його сім'ї, батькам та утриманцям (у разі загибелі поліцейського) негативних для життя або здоров'я наслідків, пов'язаних з виконанням поліцейським службових обов'язків, з огляду на різний ступінь тяжкості таких наслідків.

Відповідно до Конституції України до питань, які мають визначатися законами, належать: організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, на які покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (частина третя статті 17); право громадян на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості (частина перша статті 46); основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92).

Проаналізувавши наведені приписи Основного Закону України, Конституційний Суд України вважає, що визначення конкретних підстав, строків та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському або іншим особам, які мають право на її отримання, в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності, що стало наслідком виконання повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, належить до дискреційних повноважень Верховної Ради України як єдиного органу

держави, уповноваженого приймати закони (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Таким чином, передбачені частиною першою статті 97 Закону різні підстави та умови для призначення й виплати поліцейському або іншій особі одноразової грошової допомоги в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності не можуть розглядатися у розумінні частин першої, другої статті 24 Конституції України як запровадження дискримінаційних відмінностей у статусі поліцейського, який набуває право на отримання одноразової грошової допомоги, оскільки її розмір обумовлений насамперед ступенем тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків.

2.3. Як вбачається зі змісту пункту 3 частини першої статті 97 Закону, призначення та виплата одноразової грошової допомоги поліцейському законодавчо гарантовані лише за наявності трьох обов'язкових умов, а саме:

1) визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України;

2) визначення поліцейському інвалідності протягом шести місяців після його звільнення з поліції;

3) звільнення поліцейського з поліції з причин поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманих під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення

національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

Отже, лише за наявності цих трьох обставин, тобто тільки дотримавшись усіх зазначених умов, особа, звільнена з поліції, набуває право на отримання одноразової грошової допомоги й може претендувати на її призначення та виплату згідно з положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Аналіз частини першої статті 77 Закону вказує на те, що самостійними підставами для припинення служби в поліції є звільнення поліцейського зі служби в поліції, зокрема через хворобу – за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції (пункт 2); за власним бажанням (пункт 7). У першому випадку звільнення зі служби в поліції відбувається за рішенням роботодавця (на підставі рішення медичної комісії про непридатність до служби), а в другому – за власною ініціативою, тобто за волевиявленням поліцейського.

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 установив, що „гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов’язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов’язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але 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. Так, органам державної влади у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру надається можливість на власний розсуд встановлювати обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи“.

Крім того, в абзаці четвертому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 Конституційний Суд України наголосив, що „конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні 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 заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності“. Зазначені юридичні позиції Конституційного Суду України стосуються проходження військової служби та служби в органах правопорядку.

Згідно з частиною третьою статті 6 Закону України „Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні“ не вважаються дискримінацією дії, які, зокрема, не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян.

Передбачена положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону одноразова грошова допомога є гарантованою соціальною виплатою, призначається поліцейському після звільнення зі служби в поліції у разі встановлення інвалідності через поранення (контузію, травму або каліцтво), отримане під час виконання службових обов'язків. За обставин, коли поліцейський зазнав поранення (контузії, травми або каліцтва), що не зумовлює його звільнення зі служби в поліції через хворобу та встановлення в подальшому поліцейському інвалідності, у частині першій статті 97 Закону передбачено й інші підстави, за яких особа може скористатися правом на отримання одноразової грошової допомоги, розмір якої, зокрема, передбачений пунктами 5, 6 статті 99 Закону, а не пунктом 3 статті 99 Закону.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону щодо підстав та умов для виплати одноразової грошової допомоги у разі визначення поліцейському протягом шести місяців після звільнення його з поліції інвалідності внаслідок причин, зазначених у

цьому пункті, не містять ознак дискримінації. Підстави та умови виплати поліцейським одноразової грошової допомоги внаслідок часткової втрати працездатності без визначення інвалідності та без звільнення передбачені положеннями пункту 5 частини першої статті 97 Закону. За положеннями частини першої статті 77 Закону настання хвороби, несумісної з проходженням служби в поліції, є підставою для звільнення особи зі служби в поліції, зокрема відповідно до пункту 2 частини першої статті 77 Закону. Водночас пункт 5 частини першої статті 97 Закону не передбачає звільнення поліцейського зі служби в поліції з визначенням йому інвалідності як умову для виплати йому одноразової грошової допомоги згідно з цим пунктом.

Здійснений аналіз дає підстави для висновку, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не містять дискримінаційних умов для отримання одноразової грошової допомоги поліцейськими, яким протягом шести місяців після звільнення з поліції визначено інвалідність унаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ними службових обов'язків.

Отже, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не суперечать положенням статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

3. Право громадянина на соціальний захист визначене в Конституції України і включає право на соціальне забезпечення у передбачених частиною першою статті 46 Конституції України випадках, а саме: повної втрати працездатності; часткової втрати працездатності; тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від громадянина обставин; у старості, тобто досягнення пенсійного віку, визначеного законом. Це означає, що держава взяла на себе зобов'язання піклуватися про кожного громадянина у разі настання одного з цих випадків та надавати йому постійні соціальні виплати (соціальну допомогу), які мають систематично виплачуватися протягом певних періодів, визначених законом, та у розмірі, який не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом

для відповідної категорії осіб, за умови, що пенсія чи інший вид соціальних виплат або соціальної допомоги є основним джерелом існування такої особи. У всіх зазначених випадках держава не може відмовитися від взятих на себе зобов'язань та скасувати жоден із цих видів соціального забезпечення, оскільки кожний із них передбачений Конституцією України.

Водночас Конституційний Суд України зазначив, що „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“ (абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

Тобто в інших випадках, не передбачених у Конституції України, законодавець може встановлювати та змінювати види, форми соціальної допомоги. Держава має широкий обсяг дискреційних повноважень щодо запровадження чи зміни одноразової грошової допомоги як одного з видів соціальних виплат, що не визначені та не конкретизовані у Конституції України.

Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (третє речення абзацу п'ятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Таким чином, 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, які виконують важливі для держави функції із забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також членів їхніх

сімей, має у межах конституційних приписів дискреційні повноваження у частині визначення підстав та умов призначення і виплати зазначеної одноразової грошової допомоги у разі втрати працездатності вказаним категоріям осіб.

Отже, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не суперечать положенням частини першої статті 46 Конституції України.

4. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України).

Право на призначення і виплату одноразової грошової допомоги у разі визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, передбачене оспорюваними положеннями Закону, не є правом поліцейського, встановленим Конституцією України. Тому Верховна Рада України повноважна визначати на власний розсуд конкретні підстави та особливі умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейським, у тому числі й у разі звільнення з поліції внаслідок втрати працездатності з визначенням інвалідності, що передбачено положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Отже, оспорювані положення Закону не можуть розглядатися як такі, що порушують заборону обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, встановлену частиною першою статті 64 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 65, 67, 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 3 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 оскаржено.

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



**ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**