



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII

м. К и ї в  
22 травня 2018 року  
№ 5-р/2018

Справа № 1-4/2018(2792/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича – головуючого,  
Головатого Сергія Петровича,  
Городовенка Віктора Валентиновича,  
Гультая Михайла Мирославовича,  
Запорожця Михайла Петровича,  
Касмініна Олександра Володимировича,  
Колісника Віктора Павловича,  
Кривенка Віктора Васильовича,  
Лемака Василя Васильовича,  
Литвинова Олександра Миколайовича – доповідача,  
Мельника Миколи Івановича,  
Мойсика Володимира Романовича,  
Саса Сергія Володимировича,  
Сліденка Ігоря Дмитровича,  
Тупицького Олександра Миколайовича,  
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О.М., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання – 49 народних депутатів України – Німченка В.І. та Королевської Н.Ю., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А.О., залученого Конституційним Судом України як спеціаліста Барабаша Ю.Г. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. До Конституційного Суду України звернулися з конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“, ухваленого Верховною Радою України 28 грудня 2014 року за № 76–VIII, (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 6, ст. 40) (далі – Закон № 76).

Вказаною нормою Закону № 76 внесено зміни до Закону України „Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні“ від 16 грудня 1993 року № 3721–XII зі змінами (далі – Закон № 3721), а саме:

„1) у статті 7:

пункт 2 доповнити словами „за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України“;

пункт 12 виключити;

2) у статті 9:

у частині першій:

у пункті 6 слова „з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад“ і „розмір та порядок виплати компенсації“ виключити;

пункти 15 та 16 виключити;

частину другу викласти у такій редакції:

„Установити, що пільги, передбачені пунктами 4, 5, 7 та 12 частини першої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України“;

3) статтю 21 виключити“.

Автори клопотання стверджують, що внесеними до Закону № 3721 змінами в одних випадках скасовано існуючі права і свободи людини і громадянина, а в інших – звужено їх зміст та обсяг, чим порушено приписи частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46 Конституції України.

2. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1); 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 (частина друга статті 3); держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13).

Відповідно до Основного Закону України права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (друге речення статті 21); конституційні права і свободи людини не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані (частини перша, друга статті 22); конституційні права і свободи людини не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

Як зауважив Конституційний Суд України у Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, „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).

Конституційний Суд України зазначав, що „додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов’язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України“ (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011), а також, 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).

2.2. Згідно з положеннями частини третьої статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Конституційний Суд України вже здійснював тлумачення зазначених конституційних положень, а також сформулював юридичну позицію, за якою „зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Конституційний Суд України наголошує на конституційному обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини та вважає за

необхідне розвинути і конкретизувати сформульовані ним юридичні позиції щодо змісту положень частини третьої статті 22 Основного Закону України.

Конституційний Суд України виходить із того, що положення частини третьої статті 22 Конституції України перебувають у системному зв'язку з іншими положеннями цієї статті.

Згідно зі статтею 22 Основного Закону України права і свободи людини, закріплені Конституцією України, не є вичерпними (частина перша); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

Оскільки стаття 22 міститься у розділі II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина“ Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України.

Звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: „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 Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.

Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності.

2.3. Конституційний Суд України виходить з того, що статтею 46 Конституції України передбачено право громадян на соціальний захист, включаючи 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); визначено джерела і механізми соціального забезпечення громадян (частина друга); та встановлено, що 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). У державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини.

Згідно зі статтею 46 Основного Закону України соціальний захист пов'язується, зокрема, „з неможливістю мати заробіток (трудоий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї“ (абзац третій пункту 3 мотивувальної

частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009).

Наведений зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48).

Конституційний Суд України вважає, що зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На думку Конституційного Суду України, держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. 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.

Конституційний Суд України наголошує, що людську гідність необхідно 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. Наведене опосередковано підтверджується унікальним значенням людської гідності в Конституції України, за якою, зокрема, людина її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68).

Конституційний Суд України зазначає, що положення статей 3, 21, 46, 48, 68 Основного Закону України корелюють із міжнародними та європейськими стандартами щодо „гідного людського життя“, „мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини“, прав людини „не зазнавати голоду“ та на „захист від бідності“, якими має керуватися соціальна держава.

У Загальній декларації прав людини 1948 року вказано, що визнання за всіма членами людської родини природженої гідності та рівних і невідчужуваних прав становить основу свободи, справедливості та миру в світі (абзац перший преамбули); всі люди за народженням є вільними й рівними в гідності та правах (перше речення статті 1); кожен, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і може здійснювати – шляхом національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави – економічні, соціальні й культурні права, що є неодмінними для його гідності й вільного розвитку його особистості (стаття 22); 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).

Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 року (далі – Пакт) передбачено, що держави, які беруть участь у Пакті,

визнають право кожного на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (стаття 9); держави, які беруть участь у Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, включаючи їжу, одяг і житло, і на постійне поліпшення умов життя (перше речення пункту 1 статті 11); держави, які беруть участь у Пакті, визнаючи основоположне право кожного не зазнавати голоду, вживатимуть необхідних заходів індивідуально і шляхом міжнародного співробітництва (абзац перший пункту 2 статті 11).

Відповідно до Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення сторони зобов'язуються докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (пункт 3 статті 12); з метою забезпечення ефективного здійснення права на захист від бідності та соціального відчуження сторони зобов'язуються: у рамках загального та узгодженого підходу вживати заходів для сприяння особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей в ефективному доступі, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги; переглядати ці заходи з метою їх адаптації у разі необхідності (стаття 30).

3. Народні депутати України порушують перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, якими внесено зміни до Закону № 3721, а саме:

1) у статті 7:

пункт 2 доповнено словами „за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України“, яким передбачено надання ветеранам праці такої пільги, як першочергове безоплатне зубопротезування (за винятком протезування із дорогоцінних металів);

пункт 12 виключено, яким було передбачено надання ветеранам праці такої пільги, як безоплатний проїзд всіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі), автомобільним транспортом загального користування (за винятком таксі) в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів в межах області (Автономної Республіки Крим) за місцем проживання;

2) у статті 9:

у частині першій:

у пункті 6 слова „з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад“ і „розмір та порядок виплати компенсації“ виключено; у цьому пункті було передбачено надання особам, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, такої пільги, як безоплатне першочергове забезпечення санаторно-курортним лікуванням з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад (порядок надання путівок, розмір та порядок виплати компенсації визначав Кабінет Міністрів України);

пункти 15 та 16 виключено, якими було передбачено надання особам, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, таких пільг, як безоплатний проїзд один раз на рік (туди і назад) залізничним транспортом у двомісному купе спальних вагонів швидких і пасажирських поїздів, водним транспортом у каютах першого класу (на місцях першої категорії) експресних і пасажирських ліній, повітряним або міжміським автомобільним транспортом, а також безоплатне користування внутріміським транспортом (трамваем, автобусом, тролейбусом, метрополітеном, водними переправами) і поїздами приміського сполучення, а в сільській місцевості – автобусами внутріобласних ліній;

частину другу викладено у такій редакції:

„Установити, що пільги, передбачені пунктами 4, 5, 7 та 12 частини першої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір

середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України“. Це обмеження стосується пільг для осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, а саме: першочергового безоплатного забезпечення ліками, що придбані за рецептами лікаря, доставки за його висновком ліків додому; безоплатного виготовлення і ремонту зубних протезів (крім виготовлених з дорогоцінних металів); звільнення передбачених статтею 9 Закону № 3721 осіб і членів їхніх сімей, що спільно проживають з ними, від квартирної плати, незалежно від форм власності житлового фонду, оплати комунальних послуг у межах норм, встановлених законодавством (водопостачання, каналізація, газ, електроенергія, гаряче водопостачання, центральне опалення, а в будинках, що не мають центрального опалення, – надання палива, придбаного у межах норм, встановлених для продажу населенню, та інші види комунальних послуг), від плати за користування домашнім телефоном і позавідомчою охоронною сигналізацією житла незалежно від виду житлового фонду (зазначені пільги зберігаються за одним із подружжя, що пережило, і батьками Героїв Соціалістичної Праці, Героїв України, повних кавалерів ордена Трудової Слави); позачергового користування всіма видами послуг зв'язку, позачергового і безоплатного встановлення домашніх телефонів, позачергового і безоплатного обладнання житла засобами позавідомчої охоронної сигналізації.

Із дослідження наведених законодавчих змін вбачається, що ними було скасовано й обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“.

Згідно зі статтею 6 Закону № 3721 ветеранами праці визнаються громадяни, які працювали на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян, фізичних осіб, мають стаж роботи 40 років – для

чоловіків і 35 років – для жінок і вийшли на пенсію (частина перша); громадяни, яким призначені пенсії на пільгових умовах; пенсіонери, нагороджені медаллю „Ветеран праці“ за законодавством колишнього Союзу РСР; особи з інвалідністю I і II груп, які одержують пенсії по інвалідності, якщо вони мають стаж роботи не менше 15 років (пункти „а“, „б“, „в“ частини другої). Відповідно до статті 8 Закону № 3721 особами, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, вважаються Герої Соціалістичної Праці, Герої України та повні кавалери ордена Трудової Слави.

Таким чином, надання ветеранам праці та особам, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, певних пільг зумовлено не втратою ними працездатності, безробіттям, відсутністю достатніх засобів для існування, тобто тими соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, а необхідністю визнання їх трудових заслуг у професійній діяльності, пов’язаних з багаторічною працею, чи „особливих трудових заслуг перед Батьківщиною“, а отже, забезпечення вказаних осіб пільгами є формою винагороди за їх трудові заслуги („особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“).

Аналізуючи юридичну природу пільг, скасованих і обмежених положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, Конституційний Суд України виходить з того, що існування пільг для окремих категорій громадян передбачено на конституційному рівні. Відповідно до частини третьої статті 24 Конституції України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, зокрема, спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров’я жінок, встановленням пенсійних пільг та юридичним захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям. Згідно з частиною третьою статті 53 Основного Закону України держава забезпечує, у тому числі, надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Таким чином, надання окремих пільг громадянам є конституційно допустимим. Однак наявність у тексті Основного Закону України категорії „пільга“ не означає, що ця категорія є елементом конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини. Конституційний Суд України виходить з того, що в кожному конкретному випадку має бути встановлено, чи пов'язані пільги з неможливістю особи мати заробіток, втратою такого заробітку або недостатнім рівнем життєвого забезпечення особи та непрацездатних членів її сім'ї, а також чи спрямовані вони на забезпечення достатніх умов життя, сумісних із людською гідністю.

Конституційний Суд України вважає, що пільги, скасовані й обмежені положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, є елементом спеціального юридичного статусу ветеранів праці та осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, формою винагороди за їх трудові заслуги („особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“) та надають їм особливі можливості юридичного характеру. Ці пільги не пов'язані з соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, і не спрямовані на забезпечення мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини, а мають характер преференцій, які надає держава ветеранам праці та особам, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“.

Отже, Верховна Рада України виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їх реалізації. У цьому аспекті Конституційний Суд України наголошує, що заборона звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод, про яку йдеться у частині третій статті 22

Конституції України, стосується саме існуючих конституційних прав і свобод, а не медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг, зокрема скасованих і обмежених положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, для ветеранів праці та осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“.

Таким чином, скасування та обмеження на підставі Закону № 76 зазначених пільг для ветеранів праці та осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, жодним чином не мають наслідком скасування чи звуження змісту та обсягу їх існуючих конституційних прав і свобод, зокрема прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень, які закріплені у статтях 46, 48 Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, якими скасовано та обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, не суперечать Конституції України, у тому числі приписам її частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46.

4. Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, яким виключено статтю 21 Закону № 3721.

До внесення змін Законом № 76 статтею 21 Закону № 3721 було передбачено, що особам, трудовий договір з якими розірвано за півтора року до досягнення пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“, або віку, що дає право на призначення пенсії відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про статус народного депутата України“, „Про прокуратуру“, „Про наукову і науково-технічну діяльність“ (за наявності відповідних умов), з

ініціативи власника або уповноваженого ним органу у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідацією, реорганізацією, перепрофілюванням підприємств, установ та організацій, скороченням чисельності або штату працівників, а також виявленою невідповідністю працівника займаній посаді за станом здоров'я, гарантується право на достроковий вихід на пенсію за півтора року до встановленого законодавством строку, якщо вони мають страховий стаж, необхідний для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбачений абзацом першим частини першої статті 28 Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ (частина перша); виплата пенсій особам, звільненим у зв'язку з виявленою невідповідністю працівника займаній посаді за станом здоров'я, зазначеним у частині першій цієї статті, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України до досягнення ними пенсійного віку (частина друга).

Згідно зі статтею 10 Закону № 3721 громадянами похилого віку визнаються особи, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“, а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більш як півтора року.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 листопада 2013 року № 11-рп/2013 зауважив, що право на пенсію за віком особа набуває не лише після досягнення загально визначеного пенсійного віку чи пенсійного віку, встановленого спеціальним законодавством, а також у разі дострокового виходу на пенсію за певних обставин (перше речення абзацу п'ятого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Дослідження положень, які згідно з підпунктом 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 були виключені з Закону № 3721, дає підстави для висновку, що до такого їх виключення держава гарантувала право на достроковий вихід на пенсію за півтора року до досягнення пенсійного віку громадянам похилого віку, трудовий договір з якими розірвано з причин, які не залежали від їх волі



та не були наслідком дій цих осіб. Негативними наслідками настання таких обставин є втрата цими особами заробітку або інших передбачених законодавством доходів як засобів для існування та неможливість на рівних умовах конкурувати на ринку праці через похилий вік цієї категорії осіб, що і зумовлювало потребу в їх захисті з боку держави.

Конституційний Суд України вважає, що гарантування державою права на достроковий вихід на пенсію громадянам похилого віку було спрямоване на забезпечення цих громадян від такого соціального ризику, як безробіття з незалежних від них обставин, і забезпечення сприятливих умов для їх повноцінного та гідного життя у старості.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що право на достроковий вихід на пенсію, яке мали громадяни похилого віку на підставі статті 21 Закону № 3721 до внесення змін Законом № 76, було гарантією ефективної реалізації конституційних прав громадян, закріплених у статтях 46, 48 Основного Закону України.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України повинен перевірити припис підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 на відповідність конституційним принципам, насамперед принципу верховенства права.

4.1. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 вказав, що „верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо“.

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України „одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і

втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями“ (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010); „принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності“ (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

На думку Конституційного Суду України, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів.

Конституційний Суд України наголошує, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом.

У Доповіді „Верховенство права“, схваленій Європейською Комісією „За демократію через право“ на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev), також зазначено, що держава зобов’язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати

їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю; передбачуваність означає, що закон має бути ... проголошений наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку (пункт 44); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46); юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна дотримуватись узятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття „законні очікування“) (пункт 48).

4.2. Конституційний Суд України вже зазначав, що Верховна Рада України, виключивши статтю 21 Закону № 3721 на підставі підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, скасувала гарантію для громадян похилого віку на достроковий вихід на пенсію, метою встановлення якої була ефективна реалізація конституційних прав людини на соціальний захист і достатній життєвий рівень.

Конституційний Суд України виходить з того, що Закон № 76 від 28 грудня 2014 року був фактично ухвалений парламентом 29 грудня 2014 року (о 1 годині 24 хвилини 40 секунд) та оприлюднений 31 грудня 2014 року в газеті „Голос України“ (спеціальний випуск), що підтверджується загальнодоступними відомостями, розміщеними на офіційному веб-порталі Верховної Ради України. До того ж підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 набрав чинності з 1 січня 2015 року.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України констатує, що перехідний період між оприлюдненням Закону № 76 та набранням чинності підпунктом 3 пункту 12 його розділу I (менше одного дня) був явно недостатнім для того, щоб суб'єкти права змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на

достроковий вихід на пенсію. У такий спосіб парламент знівлював сутність такого елемента конституційного принципу верховенства права, як юридична визначеність.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 не відповідає частині першій статті 8 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 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), підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

3. Підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

4. 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“ та інших офіційних друкованих виданнях України.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**