



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 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. Київ
7 квітня 2021 року
№ 1-р(II)/2021

Справа № 3-333/2018(4498/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича – головуючого, доповідача,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на засіданні справу за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 6, ст. 40).

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С.П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися громадяни України Дяченко Олександр Миколайович, Антонов Володимир Георгійович, Кущенко Василь Миколайович, Солодов Володимир Васильович, Лук'яненко Сергій Григорович, Ігнатов Іван Васильович, Рева Володимир Борисович, Бібіченко Микола Олексійович, Поляков Василь Сергійович, Василішин Василь Іванович, Костюк Григорій Миколайович, Кузуб Юрій Миколайович, Сякін Віталій Петрович, Остапенко Анатолій Володимирович, Гаркавенко Іван Петрович, Ковтун Віктор Вікторович, Акименко Юрій Олександрович, Грабель Василь Іванович, М'який Павло Іванович, Божко Валерій Леонідович, Бурлаченко Володимир Максимович, Філобок Сергій Андрійович, Мощонський Володимир Захарович, Рибас Леонід Михайлович, Колісник Сергій Вікторович, Чеботарьов Сергій Михайлович, Пальчик Павло Миколайович, Тарабара Олександр Олександрович, Зуб Григорій Миколайович, Даценко Володимир Васильович, Шарук Микола Васильович, Єна Володимир Петрович, Лядов Михайло Олександрович, Паливода Анатолій Маркович, Зінов'єв Микола Петрович, Тращєєв Леонід Петрович, Лебідь Анатолій Іванович, Островерх Анатолій Гнатович, Хромов Леонід Васильович, Мещанінов Валерій Миколайович, Чарнецький Ігор Степанович, Смирнов Борис Васильович, Гончаров Іван Миколайович, Некрасов Олексій Ілліч, Літвінов Олександр Іванович, Трофименко Микола Павлович, Денисюк Микола Петрович, Пустовойт Олександр Вячеславович, Франко Олексій Анатолійович, Яворін Юрій Володимирович, Подушко Валентина Анатоліївна, Шликов Олександр Васильович, Брюханов Іван Васильович, Артюшенко Олександра Григоріївна, Тиханіч Василь Іванович, Погарський Микола Дмитрович, Клімушка Анатолій Федорович, Завада Анатолій Миколайович, Жовтун Марія Йосипівна, Ковальов Віктор Володимирович, Курцев Олександр Григорович, Биков Віктор Андрійович (загалом 62 особи) з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили

чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

1.1. Другий сенат Конституційного Суду України Ухвалою від 4 листопада 2020 року № 23-уп(П)/2020 заклав конституційне провадження у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України (загалом 62 особи) щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII у частині звернення 29 осіб (Акименка Ю.О., Артюшенко О.Г., Бикова В.А., Брюханова І.В., Василішина В.І., Єни В.П., Жовтун М.Й., Завади А.М., Зуба Г.М., Клімушки А.Ф., Ковальова В.В., Ковтуна В.В., Костюка Г.М., Кузуба Ю.М., Курцева О.Г., Лебеда А.І., Лук’яненко С.Г., Лядова М.О., Некрасова О.І., Погарського М.Д., Подушко В.А., Полякова В.С., Рєви В.Б., Рибаса Л.М., Смирнова Б.В., Тиханіч В.І., Тращєєва Л.П., Шарука М.В., Шликова О.В.) з огляду на те, що з 62 осіб, які подали конституційну скаргу, до суду касаційної інстанції звернулися лише 33 особи (Антонов В.Г., Бібіченко М.О., Божко В.Л., Бурлаченко В.М., Гаркавенко І.П., Гончаров І.М., Грабель В.І., Денисюк М.П., Даценко В.В., Дяченко О.М., Зінов’єв М.П., Ігнатов І.В., Колісник С.В., Кущенко В.М., Літвінов О.І., Мещанінов В.М., Мощонський В.З., М’який П.І., Остапенко А.В., Островерх А.Г., Паливода А.М., Пальчик П.М., Пустовойт О.В., Солодов В.В., Сякін В.П., Тарабара О.О., Трофименко М.П., Філобок С.А., Франко О.А., Хромов Л.В., Чарнецький І.С., Чеботарьов С.М., Яворін Ю.В. (далі – Заявники).

1.2. Згідно з підпунктом 13 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі – Закон № 76–VIII) текст статті 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–XII (далі – Закон № 796–XII) викладено у такій редакції:

„Пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи можуть призначатися за бажанням громадянина із заробітку, одержаного за роботу в зоні відчуження в 1986–1990 роках, у розмірі відшкодування фактичних збитків, який визначається згідно із законодавством.

В усіх випадках розмір середньомісячної заробітної плати для обчислення пенсії за роботу у зоні відчуження у 1986–1990 роках не може перевищувати 3,0 тис. карбованців.

Умови, порядок призначення та мінімальні розміри пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначаються актами Кабінету Міністрів України з відповідних питань“.

1.3. Заявники є особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та отримують державні пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, спричиненого Чорнобильською катастрофою. Заявники стверджують, що стаття 54 Закону № 796–XII у редакції до внесення змін Законом № 76–VIII „містила гарантії держави щодо мінімального розміру пенсій для інвалідів ЧАЕС“. Порівнюючи мінімальний розмір пенсії, визначений статтею 54 Закону № 796–XII у редакції до внесення змін Законом № 76–VIII, з розміром пенсії, установленим відповідно до постанови Кабінету Міністрів України „Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 23 листопада 2011 року № 1210 зі змінами, Заявники зазначають таке: „<...> для інвалідів ЧАЕС – ліквідаторів Чорнобильської катастрофи 1 групи, гарантований державою мінімальний розмір пенсій зменшено в 5,6 разів, <...> 2 групи в 5 разів, а для інвалідів 3 групи – в 4,1 рази, що, з урахуванням відсутності запроваджених рівноцінних чи більш сприятливих умов соціального захисту, дозволяє стверджувати про порушення зобов'язань держави щодо забезпечення“ їх „соціального захисту <...>, відшкодування завданої <...> шкоди за втрачене здоров'я, моральні і фізичні страждання, втрату працездатності, обмеження в реалізації своїх здібностей та можливостей“ унаслідок дії радіації під час ліквідації ними

Чорнобильської катастрофи, а також про „порушення закріпленого у статті 16 Конституції України обов’язку держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу“. Заявники також вважають, що такі дії держави призвели „до порушення права заявників на такий рівень соціального захисту, гарантований державою для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в статті 16 Конституції України, щоб забезпечувати їм гідне життя, незалежне від майнового стану їх сімей“.

Заявники стверджують про „порушення їх конституційного права, визначеного статтею 50 Конституції України на охорону їх життя і здоров’я, оскільки відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров’я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди“, а також про порушення передбаченого статтею 56 Конституції України права „на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень“.

На думку Заявників, оскільки „справедливий перерахунок отриманих ліквідаторами заробітних плат в відповідності з фактичними обставинами виконуваних ними робіт по ліквідації Чорнобильської катастрофи не проведено станом і на сьогодні, то зменшення визнаного державою мінімуму розміру пенсій інвалідам ЧАЕС, розрахований з мінімального розміру компенсацій втраченої працездатності, є прямим порушенням вимог статті 56 Конституції України“.

1.4. Приписи закону, яким до іншого закону внесено зміни, із набранням чинності є нормами закону, до якого внесено зміни. Отже, предметом конституційного контролю в цій справі є стаття 54 Закону № 796–XII у редакції Закону № 76–VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи.

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

Україну відповідно до Конституції України проголошено, зокрема, соціальною державою (стаття 1); людину, її життя і здоров'я визнано найвищою 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).

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання, зокрема, щодо гарантій соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019).

Із припису частини першої статті 8 Конституції України, згідно з яким „в Україні визнається і діє принцип верховенства права“, впливає обов'язок держави не вдаватися до свавільних дій.

Конституційний Суд України вже зазначав, що „однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності <...> принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях <...> дієвості верховенства права (правовладдя)“ (абзац перший підпункту 2.1.1 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020).

«Юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та праввідносин; юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна додержувати взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне [поняття „виправданого (легітимного) очікування“]» [Доповідь про правовладдя, схвалена Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційська Комісія), CDL-AD(2011)003rev, § 46, § 48].

Принцип правомірних (легітимних) очікувань є складовим елементом загального принципу юридичної визначеності та виражає ідею, що „органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених [у особи] очікувань. Згідно з доктриною легітимних очікувань – ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх легітимних очікувань“ [спеціальне Дослідження Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) „Мірило правовладдя“ CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61].

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога сталості й послідовності приписів права. „Приписи права можна змінювати, утім, за умов, що суспільство знає про це наперед і бере участь в обговоренні, а також що не буде шкідливих наслідків для легітимних очікувань“ [спеціальне Дослідження Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) „Мірило правовладдя“ CDL-AD(2016)007, пункт II.B.4.60].

Європейський суд із прав людини у своїй практиці виснував, що доктрина правомірних очікувань застосовується, зокрема, й щодо захисту власності відповідно до гарантій, передбачених статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція). Так, у низці рішень Європейський суд із прав людини зазначив, що задля того, щоб „очікування“ було „правомірним“, воно має бути конкретнішим, ніж лише надія, та має базуватися на нормі права або юридичному акті, такому як судове рішення [рішення у справі „*Kopecky v. Slovakia*“ від 28 вересня 2004 року (заява № 44912/98), § 49; у справі „*Saghinadze and Others v. Georgia*“ від 27 травня 2010 року (заява № 18768/05), § 103; у справі „*Bélané Nagy v. Hungary*“ від 13 грудня 2016 року (заява № 53080/13), § 75].

У рішенні у справі „*Пічкур проти України*“ від 7 листопада 2013 року (заява № 10441/06) Європейський суд із прав людини зазначив таке: „Якщо договірна держава має чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або ж не обумовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство слід розглядати як таке, що породжує майновий

інтерес, який підпадає під межі дії статті 1 Першого протоколу до Конвенції, для осіб, на яких поширюються вимоги такого законодавства“ (§ 41).

2.1. Конституцією України встановлено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов’язком держави (стаття 16); кожен має право на безпечне для життя і здоров’я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (частина перша статті 50).

Конституційний Суд України в Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 виходячи зі змісту статті 16 Конституції України зазначив, що „обов’язок держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу зумовлює надання особливого статусу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини); «зважаючи на сутність статті 16 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що закріплення передбаченого у ній обов’язку держави у розділі I „Загальні засади“ Конституції України вказує на засадничий характер цього обов’язку та на необхідність виокремлення категорії громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і потребують додаткових гарантій соціального захисту у зв’язку з надзвичайними масштабами вказаної катастрофи та її наслідків» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

2.2. На виконання покладеного статтею 16 Конституції України на державу обов’язку Україна в особі законодавця ухвалила Закон № 796–XII, у якому встановила загальний порядок реалізації права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров’я та створила єдиний порядок визначення, зокрема, соціального захисту потерпілих осіб.

Метою Закону № 796–XII, що її визначено в частині першій статті 1 Закону № 796–XII, є, зокрема, захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв’язання пов’язаних із нею проблем

медичного й соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території. Згідно з частиною другою статті 1 Закону № 796–XII державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи базується, зокрема, на принципах пріоритету життя та здоров'я осіб, які потерпіли від Чорнобильської катастрофи, їх соціального захисту, повного відшкодування їм шкоди.

У частині першій статті 13 Закону № 796–XII передбачено, що „держава бере на себе відповідальність за завдану шкоду громадянам та зобов'язується відшкодувати її за:

- 1) пошкодження здоров'я або втрату працездатності громадянами та їх дітьми, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- 2) втрату годувальника, якщо його смерть пов'язана з Чорнобильською катастрофою;
- 3) матеріальні втрати, що їх зазнали громадяни та їх сім'ї у зв'язку з Чорнобильською катастрофою, відповідно до цього Закону та інших актів законодавства України“.

Статтею 14 Закону № 796–XII визначено чотири категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Пенсії таким особам встановлюються у вигляді державної пенсії та додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, що призначається після виникнення права на державну пенсію (частина перша статті 49 Закону № 796–XII).

Зі змісту статті 54 Закону № 796–XII випливає, що її приписи регулюють правовідносини щодо призначення двох видів державних пенсій, а саме:

- 1) пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, право на призначення якої мають особи, що їх віднесено до категорії 1;
- 2) пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 14 Закону № 796–XII до категорії 1 належать особи з інвалідністю „з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи <...>, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською

катастрофою, хворі внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеву хворобу“.

2.3. Дослідивши зміни законодавчого регулювання пенсійного забезпечення осіб, на яких поширюється дія статті 54 Закону № 796–XII, Конституційний Суд України виходить із того, що приписами частини четвертої цієї статті Закону № 796–XII в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“» від 6 червня 1996 року № 230/96–ВР (далі – Закон № 230/96–ВР), яка була чинною до внесення змін Законом № 76–VIII, було передбачено таке:

„В усіх випадках розміри пенсій для інвалідів, щодо яких встановлено зв’язок з Чорнобильською катастрофою, не можуть бути нижчими:

- по I групі інвалідності – 10 мінімальних пенсій за віком;
- по II групі інвалідності – 8 мінімальних пенсій за віком;
- по III групі інвалідності – 6 мінімальних пенсій за віком;
- дітям-інвалідам – 3 мінімальних пенсій за віком“.

Зазначене свідчить, що законодавець, ураховуючи спеціальний юридичний статус осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, на реалізацію статті 16 Конституції України установив у Законі № 796–XII саме мінімальні розміри державної пенсії для осіб із інвалідністю, щодо яких встановлено причинний зв’язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, як гарантію їх соціального захисту.

Згідно з підпунктом 13 пункту 4 розділу I Закону № 76–VIII текст статті 54 Закону № 796–XII викладено у новій редакції, за якою мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначає Кабінет Міністрів України в актах із відповідних питань.

Конституційний Суд України вважає, що, змінивши підпунктом 13 пункту 4 розділу I Закону № 76–VIII законодавче регулювання мінімальних розмірів державних пенсій, Верховна Рада України скасувала соціальні гарантії, передбачені частиною четвертою статті 54 Закону № 796–XII у редакції

Закону № 230/96–ВР, та допустила можливість зменшення гарантованих мінімальних розмірів державних пенсій.

У Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 Конституційний Суд України зауважив, що „скасування пільг, компенсацій та гарантій не відповідає конституційному обов’язку держави, передбаченому у статті 16 Основного Закону України, щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тому пільги, компенсації та гарантії є такими, що захищені Конституцією України від негативних наслідків для цієї категорії осіб при внесенні змін до законодавства України“ (абзац п’ятий пункту 4 мотивувальної частини).

У зв’язку з цим Конституційний Суд України зазначає, що покладення Конституцією України на державу обов’язку захищати осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вказує на особливий статус таких осіб у контексті їх соціального захисту та охорони здоров’я, а відтак – обумовлює посилений їх соціальний захист.

2.4. Відповідно до частини третьої статті 54 Закону № 796–ХІІ у редакції Закону № 76–VIII, яка набрала чинності з 1 січня 2015 року, умови, порядок призначення та мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначає Кабінет Міністрів України в актах із відповідних питань.

Мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначено в Порядку обчислення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України „Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 23 листопада 2011 року № 1210 зі змінами (далі – Порядок).

Згідно з пунктом 11 Порядку мінімальний розмір пенсії становить:

„1) для учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї:

осіб з інвалідністю I групи – 180 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

осіб з інвалідністю II групи – 160 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

осіб з інвалідністю III групи – 145 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

2) для інших осіб з інвалідністю, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою:

осіб з інвалідністю I групи – 100 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 1 січня 2012 р. і 150 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 1 липня 2012 р.;

осіб з інвалідністю II групи – 100 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 1 січня 2012 р. і 125 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 1 липня 2012 р.;

осіб з інвалідністю III групи – 100 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 1 січня 2012 р. і 110 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 1 липня 2012 р.;

3) для дітей з інвалідністю – 100 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

4) для непрацездатних членів сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні:

на одного непрацездатного члена сім'ї – 50 відсотків пенсії по інвалідності померлого годувальника;

на двох і більше непрацездатних членів сім'ї – 100 відсотків пенсії по інвалідності померлого годувальника, що розподіляється між ними рівними частинами“.

Відповідно до абзацу першого пункту 12 Порядку „у разі коли розмір пенсійної виплати (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, сум індексації та інших доплат до пенсії,

встановлених законодавством, крім пенсій за особливі заслуги перед Україною) не досягає в осіб з інвалідністю – учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, I групи – 285 відсотків, II групи – 255 відсотків, III групи – 225 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, виплачується щомісячна державна адресна допомога до пенсії у сумі, що не вистачає до зазначених розмірів“.

У частині четвертій статті 54 Закону № 796–XII у редакції Закону № 230/96–ВР мінімальні розміри державної пенсії для осіб, яких віднесено до категорії 1, було визначено відповідно до розміру мінімальної пенсії за віком.

Згідно з абзацом першим частини першої статті 28 Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058–IV зі змінами мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом.

Відповідно до статті 7 Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік“ від 15 грудня 2020 року № 1082–IX прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, з 1 січня 2021 року встановлено в розмірі 1769 гривень.

Здійснивши порівняльний аналіз частини четвертої статті 54 Закону № 796–XII у редакції Закону № 230/96–ВР та пунктів 11, 12 Порядку, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Кабінет Міністрів України визначив істотно менші мінімальні розміри державної пенсії особам, на яких поширюється дія статті 54 Закону № 796–XII, ніж їх було гарантовано на законодавчому рівні частиною четвертою цієї статті Закону № 796–XII у редакції Закону № 230/96–ВР. Водночас приписи статей 3, 16, 50 Конституції України у їх взаємозв'язку зобов'язують державу за будь-яких обставин забезпечити особам з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою,

посилений соціальний захист, реалізацію їх права на відшкодування завданої шкоди здоров'ю.

Конституційний Суд України виходить із того, що держава може змінювати законодавче регулювання у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, проте в разі зміни такого регулювання вона не повинна вдаватися до обмежень, що порушують сутність їх індивідуальних прав, а досягнутий рівень соціального захисту має бути збережено.

Проте держава в особі Кабінету Міністрів України визначила у Порядку мінімальні розміри державної пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи у розмірах істотно менших, ніж їх було гарантовано Законом № 796–XII у редакції Закону № 230/96–ВР, знівелювавши саму сутність визначених статтями 3, 16, 50 Конституції України прав та гарантій, що фактично є недодержанням державою свого позитивного обов'язку забезпечувати цю категорію осіб гарантованим рівнем соціального захисту.

2.5. Конституційний Суд України зазначає, що статус держави – учасниці міжнародного договору, зокрема Конвенції, покладає на державу Україна низку певних зобов'язань. Практика Європейського суду з прав людини свідчить, що стаття 2 „Право на життя“ Конвенції передбачає позитивні зобов'язання держави-члена в таких сферах, як, зокрема, охорона здоров'я [рішення у справі „*Calvelli and Ciglio v. Italy*“ від 17 січня 2002 року (заява № 32967/96); у справі „*Vo v. France*“ від 8 липня 2004 року (заява № 53924/00)] та „небезпечна діяльність“, у тому числі техногенні або екологічні катастрофи [рішення у справі „*Budayeva and Others v. Russia*“ від 20 березня 2008 року (заяви №№ 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 та 15343/02); у справі „*Kolyadenko and Others v. Russia*“ від 28 лютого 2012 року (заяви №№ 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 та 35673/05); у справі „*Brincat and Others v. Malta*“ від 24 липня 2014 року (заяви №№ 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 та 62338/11)]. Міжнародні зобов'язання держави в таких сферах вимагають від національних органів влади обов'язку запровадити та вжити всіх розумних та

доречних заходів (*reasonable and appropriate measures*) для гарантування прав людини, їх забезпечення, захисту та сприяння реалізації в кожному конкретному випадку.

Європейський суд із прав людини визнав, що „державі-учасниці належить певний простір обдумування [*a margin of appreciation*] при оцінюванні того, чи відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують неоднакове ставлення і до якої міри. Обсяг такого обдумування буде відрізнятися залежно від обставин, предмета та суті питання. Широкий простір обдумування зазвичай дозволено державі згідно з Конвенцією, коли йдеться про загальні заходи економічного чи соціального порядку“ [рішення у справі „*Carson and Others v. the United Kingdom*“ від 16 березня 2010 року (заява № 42184/05), § 61].

2.5.1. Подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – екологічної катастрофи техногенного характеру, що значною мірою вплинула та продовжує впливати на здоров'я осіб, яких Законом № 796–XII віднесено до категорії 1, включає в себе гідний соціальний захист цих осіб (як відшкодування за втрачене здоров'я) та є обов'язком держави, що впливає також із міжнародних актів.

Так, згідно з Декларацією Ріо-де-Жанейро з довкілля й розвитку, що її ухвалено Конференцією Організації Об'єднаних Націй з довкілля й розвитку 3–14 червня 1992 року, „держави мають розробляти національне право щодо відповідальності й компенсації жертвам забруднення та іншої екологічної шкоди“ (Принцип 13).

Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй у своїй Резолюції „Зміцнення міжнародної співпраці й координація зусиль задля вивчення, пом'якшення й мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи“ від 18 грудня 1991 року № 46/150 вказала на „потребу в подальшому зміцненні координації активних зусиль задля ретельного вивчення, пом'якшення та мінімізації радіологічних, соціально-економічних, психологічних, екологічних та пов'язаних зі здоров'ям наслідків цієї катастрофи, а також можливих факторів її довгострокового впливу <...>“.

Конституційний Суд України виходить із того, що Заявники, окрім того, що є особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, належать до окремої, соціально найуразливішої групи осіб, а саме осіб з інвалідністю.

Згідно з Конвенцією про права осіб з інвалідністю 2006 року до осіб з інвалідністю належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які при взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати їх повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими (абзац другий статті 1).

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України „Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні“ від 21 березня 1991 року № 875–ХІІ зі змінами „особою з інвалідністю є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист“.

Конституційний Суд України наголошує, що відповідно до статей 3, 16, 50 Конституції України у їх взаємозв'язку на державу покладено позитивний обов'язок забезпечити особам з інвалідністю з числа осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, посилений соціальний захист. Позитивний обов'язок держави у цьому разі, по суті, вимагає від неї вжити заходів підтримчої дії (*affirmative action*) з огляду на те, що йдеться про обов'язок захисту державою однієї з найуразливіших верств населення, яка того потребує.

Виокремлення законодавцем з категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, осіб, які потребують особливого ставлення держави – осіб з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, а також з числа потерпілих від Чорнобильської катастрофи, – та запровадження саме для цієї категорії осіб державної пенсії й установлення на рівні закону її мінімальних розмірів слід розглядати як прояв з боку держави заходів підтримчої дії для цих осіб.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що соціальні зобов'язання держави перед громадянами, які втратили здоров'я внаслідок того, що держава свого часу зобов'язала їх взяти участь у подоланні наслідків аварії

на Чорнобильській АЕС – катастрофи планетарного масштабу, та які зазнали інвалідності внаслідок таких дій, а також перед особами з інвалідністю з числа потерпілих від цієї катастрофи не мають залежати від фінансових можливостей держави та її економічного становища. Тому соціальні гарантії, зокрема й мінімальний рівень соціального захисту для цієї категорії осіб, має встановлювати законодавець. Кабінету Міністрів України як державному органу, уповноваженому розробляти проєкт закону про Державний бюджет України та забезпечувати виконання затвердженого законодавцем відповідного закону, належить визначати умови та порядок призначення встановлених законом мінімальних розмірів державної пенсії для зазначеної категорії осіб.

2.6. На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина третя статті 54 Закону № 796–XII в редакції Закону № 76–VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи суперечить статтям 3, 8, 16, 22, 50 Конституції України.

3. Згідно зі статтею 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю (частина перша); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (частина четверта).

Конституційний Суд України зазначав, що відповідно до Конституції України визнання, дотримання й захист права власності є обов'язком держави (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008); держава визначає та рівним чином захищає всі форми власності; кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002).

Згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; нікого не може бути

позбавлено його власності інакше як в інтересах суспільства й на умовах, що їх передбачено законом і загальними принципами міжнародного права.

Європейський суд із прав людини, здійснюючи тлумачення статті 1 Першого протоколу до Конвенції як невіддільної її частини, виснував, що поняття „майно“ має автономне значення, яке не залежить від формальної класифікації в національному праві та не зводиться до володіння матеріальними речами: як і матеріальні речі, певні права та інтереси, як-от активи, також можуть розглядатися як „майнові права“, а отже, як „майно“ для цілей цієї статті [рішення у справі у справі „*Iatridis v. Greece*“ від 25 березня 1999 року (заява № 31107/96), § 54; у справі „*Beyeler v. Italy*“ від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), § 100; у справі „*Broniowski v. Poland*“ від 22 червня 2004 року (заява № 31443/96), § 129; „*Depalle v. France*“ від 29 березня 2010 року (заява № 34044/02), § 62; у справі „*Centro Europa 7 S.R.L. and di Stefano v. Italy*“ від 7 червня 2012 року (заява № 38433/09), § 171].

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини у разі невинуватого втручання держави в право особи мирно володіти своїм майном у держави виникає зобов'язання відшкодувати такій особі завдану їй шкоду. У низці рішень Європейський суд із прав людини виснував, що „баланс між загальним і суспільним інтересом та вимогами захисту індивідуальних основоположних прав <...> зазвичай досягається тоді, коли відшкодування особі, яку було позбавлено майна, обґрунтовано пов'язане з його «ринковою» вартістю, визначеною на час позбавлення майна“ [рішення у справі „*Pincová and Pinc v. Czech Republic*“ від 5 листопада 2002 року (заява № 36548/97), § 53; у справі „*Gashi v. Croatia*“ від 13 грудня 2007 року (заява № 32457/05), § 41; у справі „*Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia*“ від 8 березня 2011 року (заява № 71243/01), § 111]; „умови відшкодування є суттєвими для оцінювання справедливого балансу і, зокрема, чи не накладає оскаржуваний захід непропорційного навантаження на заявників“ [рішення у справі „*The Holy Monasteries v. Greece*“ від 9 грудня 1994 року (заяви № 13092/87, № 13984/88), § 71; у справі „*Platakou v. Greece*“ від 11 січня 2001 року (заява № 38460/97), § 55].

Європейський суд із прав людини зазначив: „Якщо зменшення розміру пенсії або зупинення її виплати не було пов’язано з будь-якими змінами в особистих обставинах заявника, але внаслідок змін у законі або його правозастосуванні, це може призвести до втручання в права, що їх передбачено статтею 1 Першого протоколу до Конвенції; будь-яке втручання державного органу у мирне володіння майном може бути виправдано лише тоді, якщо воно відповідає легітимному суспільному (або загальному) інтересу“ [рішення у справі „*Bélané Nagy v. Hungary*“ від 13 грудня 2016 року (заява № 53080/13), § 86, § 113].

Конституційний Суд України виходить із того, що протягом майже 24-х років – з часу введення в дію 1 квітня 1991 року Закону № 796–XII й до набрання 1 січня 2015 року чинності Законом № 76–VIII – особам, яких віднесено до категорії 1, мінімальні розміри державної пенсії було гарантовано державою на рівні закону. Отже, Заявники могли розраховувати на розумну стабільність законодавства, а також у них були правомірні очікування, що гарантоване їм право на певний рівень соціального забезпечення буде реалізовано. Дослідивши матеріали справи та законодавство України у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, Конституційний Суд України дійшов висновку, що держава в особі Кабінету Міністрів України зменшила гарантовані мінімальні розміри державної пенсії, що їх було передбачено статтею 54 Закону № 796–XII до внесення змін Законом № 76–VIII. Наслідком ужитих державою заходів стало позбавлення Заявників майна в розумінні того, як його витлумачив Європейський суд із прав людини.

3.1. Конституційний Суд України в Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 виходячи зі змісту статті 16 Конституції України наголосив на конечній потребі зберігати генофонд Українського народу, яка „викликана, перш за все, незадовільною екологічною ситуацією, спричиненою, зокрема, Чорнобильською катастрофою, наслідком якої стало погіршення стану здоров’я населення, демографічний занепад, зростання смертності потерпілого від Чорнобильської катастрофи населення, захворюваності дітей, підвищення рівня

інвалідизації населення. Вкрай серйозними наслідками, породженими цією катастрофою, є також проблеми соціально-психологічного характеру у постраждалих від Чорнобильської катастрофи громадян“ (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини).

На розвиток цієї юридичної позиції Конституційний Суд України зазначає, що Чорнобильська катастрофа – найбільша у світі за всю історію ядерної енергетики екологічна катастрофа техногенного характеру за кількістю загиблих, потерпілих від її наслідків осіб, масштабами радіоактивного забруднення територій насамперед в Україні. Особливо руйнівного впливу Чорнобильської катастрофи на життя, фізичне й психологічне здоров'я зазнали учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілі від Чорнобильської катастрофи, яким унаслідок цієї катастрофи встановлено інвалідність (у тому числі й діти з інвалідністю).

Конституційний Суд України наголошує, що з приписів статей 3, 16, 50 Конституції України у їх взаємозв'язку впливають не лише зобов'язання держави перед постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи громадянами України, а й гарантії щодо цієї категорії громадян. Ураховуючи наведене, а також з огляду на особливий статус постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи громадян України, який впливає зі змісту статті 16 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що держава має відшкодувати шкоду громадянам України, на яких поширюється дія статті 54 Закону № 796–ХІІ, завдану їм внаслідок дії частини третьої статті 54 Закону № 796–ХІІ у редакції Закону № 76–VIII.

3.2. У Рішенні від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що „відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Тому позитивним обов'язком держави є прийняття відповідного закону, який має визначати порядок та умови такого відшкодування“ (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

На підставі викладеного та з метою реального поновлення у правах громадян України, на яких поширюється дія статті 54 Закону № 796–XII, Конституційний Суд України вважає, що держава зобов'язана розробити порядок (юридичний механізм) відшкодування шкоди, якої вони зазнали внаслідок дії статті 54 Закону № 796–XII у редакції Закону № 76–VIII.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину третю статті 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–XII у редакції Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи.

2. Частина третя статті 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–XII у редакції Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, визнана

неконституційною, втрачає чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Верховній Раді України протягом трьох місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення привести нормативне регулювання, встановлене статтею 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ у редакції Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

У разі неприведення нормативного регулювання, встановленого статтею 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ у редакції Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення застосуванню підлягатиме частина четверта статті 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ у редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“» від 6 червня 1996 року № 230/96–ВР:

„В усіх випадках розміри пенсій для інвалідів, щодо яких встановлено зв’язок з Чорнобильською катастрофою, не можуть бути нижчими:

по I групі інвалідності – 10 мінімальних пенсій за віком;

по II групі інвалідності – 8 мінімальних пенсій за віком;
по III групі інвалідності – 6 мінімальних пенсій за віком;
дітям-інвалідам – 3 мінімальних пенсій за віком“.

4. Громадяни України, на яких поширюється дія статті 54 Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–XII, мають право на відшкодування шкоди, якої вони зазнали внаслідок дії частини третьої статті 54 цього закону в редакції Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

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

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



**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**