

## ПОПЕРЕДНІЙ ВИСНОВОК

щодо звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 розділу «Прикінцеві положення» Закону України від 19 листопада 2024 року № 4059-IX «Про Державний бюджет України на 2025 рік» в частині надання пільг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону України від 24 березня 1998 року № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист»

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) спільно з департаментом аналітичної та правової роботи розглянув звернення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 06 жовтня 2025 року №340/6020/25/12500/25 (вх. №3553/0/1-25 від 13 жовтня 2025 року; рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 06 жовтня 2025 року у справі № 340/6020/25) про внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 розділу «Прикінцеві положення» Закону України від 19 листопада 2024 року № 4059-IX «Про Державний бюджет України на 2025 рік» (далі – Закон № 4059-IX) в частині надання пільг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону України від 24 березня 1998 року № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» (далі – Закон №203/98-ВР), та встановив таке.

**Обставини, які зумовили ініціювання вищевказаних звернень до Верховного Суду.**

Кіровоградський окружний адміністративний суд за результатом розгляду адміністративної справи № 340/6020/25 ухвалив рішення від 06 жовтня 2025 року, яким задовольнив позов ОСОБА\_1 до Головного управління Пенсійного фонду України в Кіровоградській області про визнання протиправним і скасування рішення та зобов'язання вчинити певні дії, а саме:

визнав протиправною бездіяльність Головного управління Пенсійного фонду України в Кіровоградській області стосовно призначення ОСОБА\_1 пільги відповідно до приписів пункту 6 частини першої статті 6 Закону №203/98-ВР з 01 травня 2025 року;

зобов'язав Головне управління Пенсійного фонду України в Кіровоградській області призначити ОСОБА\_1 пільгу відповідно до приписів пункту 6 частини першої статті 6 Закону №203/98-ВР з 01 травня 2025 року.

Ухвалюючи зазначене судове рішення, Кіровоградський окружний адміністративний суд зазначив, що найважливіше завдання держави захист суверенітету і територіальної цілісності країни. Таке завдання закріплено в

приписах частини першої статті 17 Конституції України. Соціальний захист військовослужбовців і інших військових формувань витікає не з права особи, а з конституційного обов'язку держави, який встановлено приписами частини п'ятої статті 17 Конституції України. Цією нормою права визначено, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. Зменшення соціального забезпечення військовослужбовців (і інших військових формувань) і членів їх сімей не сприяє належному виконанню ними обов'язку, тому що може розцінюватись як обман. Тому пільгу, яка встановлена приписами закону, треба вважати, як витрати на підтримання обороноздатності держави, зменшувати які під час війни заборонено, оскільки створює підґрунтя невиконання державою основного завдання. Таким чином суд зробив висновок, що приписи пункту 7 Прикінцевих положень Закону № 4059-IX суперечать сукупності приписів частин першої і п'ятої статті 17 Конституції України.

**Оцінка наявності ознак невідповідності пункту 7 Прикінцевих положень Закону № 4059-IX в частині надання пільг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону №203/98-ВР, Конституції України.**

Конституція України закріплює головні засади організації держави та суспільства, утверджує конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, конституційний (державний і суспільний) лад.

У Конституції України встановлено, що Україна є 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 соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13).

Ці приписи визначають, зокрема, соціальну орієнтованість держави, що є важливою конституційною гарантією соціальних прав людини в Україні.

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.

Відповідно до частин першої, другої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, у тому числі, в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Одним із важливих елементів конституційного принципу верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень у практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної.

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави у сферу його прав. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права.

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 (стаття 46 Конституції України).

Частинами першою, п'ятою статті 17 Конституції України передбачено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

Відповідно до статті 65 Конституції України захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є

обов'язком громадян України. Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Зауважимо, що відповідно до приписів статей 17, 65 Основного Закону України громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції, тому держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення.

Частиною другою статті 64 Конституції України встановлено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Відповідно до статті 3 Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX (далі - Указ № 64/2022), у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30- 34, 38, 39, 41- 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Таким чином, у період дії в Україні воєнного стану, введеного Указом №64/2022, не обмежується конституційне право громадян на соціальний захист, передбачене статтею 46 Конституції України.

Необхідність додаткових гарантій соціальної захищеності певних категорій громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена, зокрема, тим, що служба у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах держави пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004). Заходи, спрямовані на забезпечення державою соціального захисту вказаної категорії осіб, у зв'язку, зокрема, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами не можуть бути скасовані чи звужені.

Згідно з пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України основи соціального захисту, а також форми і види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами України.

Спеціальним законом, який визначає статус ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також основні засади державної політики щодо соціального захисту громадян, звільнених з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, Національній поліції України, Бюро економічної безпеки України, державній пожежній охороні, Державній кримінально-виконавчій службі України, органах і підрозділах цивільного захисту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, та членів їхніх сімей, визначає гарантії, які забезпечують їм гідне життя, активну діяльність, шану та повагу в суспільстві є Закон №203/98-ВР.

Відповідно до статті 3 Закону № 203/98-ВР держава гарантує кожному ветерану військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України рівні з іншими громадянами України можливості в економічній, соціальній, політичній сферах щодо задоволення різноманітних життєвих потреб, а також надає різні види допомоги шляхом: реалізації права на працю відповідно до рівня професійної підготовки та цільових програм соціальної адаптації; створення умов для підтримки та поліпшення здоров'я з метою забезпечення активного довголіття; надання пільг, компенсацій та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності та заслуженого відпочинку; реалізації цільових програм поліпшення житлових умов; організації соціально-побутового обслуговування; пенсійного забезпечення відповідно до законодавства.

Згідно з пунктом 6 частини першої статті 6 Закону №203/98-ВР ветеранам військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України надаються такі пільги: 50-відсоткова знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, тепла енергія та інші послуги), користування квартирним телефоном ветеранами військової служби, ветеранами органів внутрішніх справ, ветеранами Національної поліції, ветеранами податкової міліції, ветеранами державної пожежної охорони, ветеранами Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранами служби цивільного захисту, ветеранами Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і членами їх сімей, які

проживають разом з ними, в жилих будинках усіх форм власності в межах норм, передбачених законодавством, або 50-відсоткова знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення.

Аналіз наведених норм права свідчить про те, що ветеранам військової служби надаються пільги, зокрема, 50-відсоткова знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, тепла енергія та інші послуги), користування квартирним телефоном і членами їх сімей, які проживають разом з ними, в жилих будинках усіх форм власності в межах норм, передбачених законодавством, або 50-відсоткова знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення.

Водночас зауважимо, що у Законі № 203/98-ВР міститься норма частини четвертої статті 7, за змістом якої пільги, передбачені пунктами 6 та 11 статті 6 цього Закону, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередніх шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 року № 107-VI (пункту 82 розділу II) статтю 7 Закону № 203/98-ВР було доповнено новою частиною четвертою такого змісту: «Пільги, передбачені пунктами 6 та 11 статті 6 цього Закону, 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».

Проте Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1- 4, 6- 22, 24- 100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 67 розділу I, пунктів 2- 4, 6- 8, 10- 18, підпункту 7 пункту 19, пунктів 20- 22, 24- 34, підпунктів 1- 6, 8- 12 пункту 35, пунктів 36- 100 розділу II «Внесення змін до деяких законодавчих актів України» та пункту 3 розділу III

«Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

Установлено, що положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

У пунктах 5.2, 5.3. мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 Конституційний Суд України вказав, що затвердження Державного бюджету України належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96 Конституції України) і відбувається виключно у формі закону (пункт 1 частини другої статті 92, частина друга статті 95 Конституції України).

Конституція України не визначає окремої процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності законом про Держбюджет, але встановлює деякі особливості для його змісту, що обумовлює також певні вимоги для його розгляду, ухвалення і, відповідно, набрання ним чинності.

Згідно зі статтями 96, 116 Конституції України проект закону про Держбюджет розробляє і подає до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України разом із доповіддю про хід виконання Державного бюджету України поточного року, а його дія в часі обмежується конкретним періодом - з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин - іншим періодом.

Зі змісту частини другої статті 95 та частини першої статті 130 Конституції України вбачається, що закон про Держбюджет обов'язково повинен визначати будь-які видатки на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, а також окремо визначати видатки на утримання судів.

Структура і зміст закону про Держбюджет визначені частиною другою статті 38 Бюджетного кодексу України.

У Рішенні від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) Конституційний Суд України зазначив, що «рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України (частина друга статті 150)» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

Ухвалюючи Рішення від 09 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян), Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на необхідність додержання положень статей 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України, статей 4, 27, частини другої статті 38 Кодексу при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Держбюджет. Ця рекомендація ґрунтувалася на правових позиціях Суду, висловлених у зазначеному Рішенні, відповідно до яких: стаття 38 Кодексу

конкретизує вимоги частини другої статті 95 Конституції України щодо змісту закону про Держбюджет; у сукупності вказані статті Кодексу і Конституції України визначають вичерпний перелік правовідносин, які повинні регулюватися законом про Держбюджет - встановлення тільки доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, а тому закон про Держбюджет не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (абзаци четвертий, п'ятий, шостий, восьмий пункту 4 мотивувальної частини). У зв'язку з цим Конституційний Суд України дійшов висновку, що «зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини).

При прийнятті оспорюваного Закону всупереч зазначеним правовим позиціям законодавець вийшов за межі правового регулювання бюджетних відносин: зупинив дію окремих положень законів (стаття 67 розділу I) і вніс до ряду законодавчих актів зміни і доповнення та визнав деякі з них нечинними (розділ II).

З огляду на зазначене Конституційний Суд України дійшов висновку, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок - скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони (п. 5.4. Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008).

Таким чином, частина четверта статті 7 Закону № 203/98-ВР **втратила чинність 22 серпня 2008 року.**

Станом на час виникнення спірних правовідносин у справі №340/6020/25 Закон № 203/98-ВР містив статтю 7 зі змінами, внесеними згідно із Законами №2373-III від 05 квітня 2001 року, № 107-VI від 28 грудня 2007 року - зміну визнано неконституційною згідно з Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 року, № 1357-IX від 30 березня 2021 року; в редакції Закону № 1150-IX від 28 січня 2021 року, такого змісту:

«Ветерани військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та члени їхніх сімей поряд з пільгами, передбаченими цим Законом,

користуються пільгами, встановленими для них іншими нормативно-правовими актами.

У разі якщо право на одну й ту саму пільгу передбачено різними нормативно-правовими актами, така пільга надається за одним з них за вибором ветерана військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Вдови (вдівці) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та члени їхніх сімей, які перебувають на їх утриманні, користуються пільгами, передбаченими пунктами 6-9 статті 6 цього Закону.

Пільги, передбачені пунктами 6 та 11 статті 6 цього Закону, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередніх шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, військові комісаріати зобов'язані безоплатно надавати ветеранам військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України юридичну допомогу з питань щодо реалізації прав, визначених цим Законом».

З прийняттям Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28 січня 2021 року № 1150-ІХ його пунктом 5 Прикінцевих та перехідних положень статтю 7 Закону № 203/98-ВР було викладено у новій редакції із зазначенням частини четвертої, яку вже визнано неконституційною.

Однак подальші редакції Закону № 1150-ІХ, аж до редакції, яка була чинною на момент виникнення спірних відносин, викладали нові редакції статті 7 Закону № 203/98-ВР без зазначення частини четвертої, яка була визнана неконституційною, хоча у самому тексті Закону № 203/98-ВР ця частина збереглася.

Зазначене у своїй сукупності свідчить, що на момент виникнення спірних правовідносин стаття 7 Закону № 203/98-ВР не містила положення, яким би встановлювалася додаткова умова для отримання пільги, передбачена пунктами 6 та 11 статті 6 цього Закону.

Повертаючись до правового регулювання права на житлово-комунальні пільги, зазначимо, що постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2022 року № 1041 «Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України» з 01 грудня 2022 року повноваження щодо призначення житлових субсидій та пільг покладені на органи Пенсійного фонду України. Цей Порядок визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою «Виплата житлових субсидій та пільг громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу».

Порядок надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого палива і скрапленого газу у грошовій формі затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 року № 373. У ньому визначено механізм надання громадянам у грошовій формі таких пільг: на оплату абонентського обслуговування для споживачів комунальних послуг, що надаються за індивідуальними договорами про надання комунальних послуг або за індивідуальними договорами з обслуговуванням внутрішньобудинкових систем про надання комунальних послуг, а також житлово-комунальних послуг, а саме: житлових послуг - послуг з управління багатоквартирним будинком; комунальних послуг - послуг з постачання та розподілу природного газу, постачання та розподілу електричної енергії, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, управління побутовими відходами; на оплату абонентського обслуговування для споживачів комунальних послуг, що надаються за індивідуальними договорами про надання комунальних послуг або за індивідуальними договорами з обслуговуванням внутрішньобудинкових систем про надання комунальних послуг, а також витрат на управління багатоквартирним будинком, в якому створено об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлово-будівельний (житловий) кооператив (далі - об'єднання), та витрат на комунальні послуги в такому будинку; на придбання твердого палива і скрапленого газу.

Дія Порядку № 373 поширюється на осіб, які мають право на пільги, в тому числі згідно із Законом № 203/98-ВР, про що зазначено у пункті 3 цього Порядку.

Положеннями пункту 3-1 Порядку № 373 передбачено, що для призначення пільг пільговики, які перебувають на обліку в Реєстрі осіб, які мають право на пільги (далі - Реєстр), що є структурною підсистемою Єдиного соціального реєстру, або їх законні представники, або дієздатні повнолітні члени сім'ї пільговика, на яких поширюються пільги і відомості про якого наявні в Реєстрі, звертаються з відповідною заявою про надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого палива і скрапленого газу за формою згідно з додатком (далі - заява), до якої додається у разі потреби довідка про наявність у житловому приміщенні пічного опалення та/або кухонного вогнища

на твердому паливі: до 30 листопада 2022 р. включно - до структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністрацій (військових адміністрацій), виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад (далі - структурні підрозділи з питань соціального захисту населення) за зареєстрованим (задекларованим) місцем проживання (або фактичним місцем проживання - у разі перебування на обліку в Реєстрі за фактичним місцем проживання); починаючи з 1 грудня 2022 р. - до органів Пенсійного фонду України.

Для отримання пільги на придбання твердого палива і скрапленого газу заява подається щороку.

Згідно зі змістом пункту 4 Порядку № 373 право на отримання пільг, встановлених законами України, з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї визначається: органами Пенсійного фонду України - відповідно до Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 389; бюджетними установами, казенними підприємствами та комунальними некомерційними підприємствами, що утворюються у результаті реорганізації державних та комунальних закладів охорони здоров'я, - відповідно до Порядку надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р. № 426.

Відповідно до пункту 6 Порядку № 373 на підставі даних Реєстру та інформації, отриманої відповідно до пункту 5 цього Порядку, розраховують щомісяця суму пільги: на оплату житлово-комунальних послуг, виходячи з розміру знижки, на яку пільговик має право згідно із законом, кількості членів сім'ї, які мають таке право відповідно до законодавчих актів, зазначених у пункті 3 цього Порядку, та визначені статтею 51 Бюджетного кодексу України, та з урахуванням встановлених цін/тарифів (внесків) і державних соціальних нормативів у сфері житлово-комунального обслуговування. Пільги в період воєнного стану на оплату послуги з постачання та розподілу електричної енергії пільговикам надаються за наявності договору між суб'єктом господарювання, що надає комунальну послугу споживачу, та споживачем такої послуги незалежно від фактичної наявності/відсутності послуги з незалежних від споживача або суб'єкта господарювання, що надає комунальну послугу споживачу, причин; на придбання твердого палива і скрапленого газу виходячи з розміру знижки, на яку пільговик має право згідно із законом, з урахуванням мінімальних норм забезпечення твердим паливом і скрапленим газом та граничних показників їх вартості.

У разі зміни обставин, що впливають на розмір пільг, проводиться перерахунок розміру пільг з місяця виникнення таких обставин. У разі

необхідності проведення перерахунку пільг за минулі періоди строк, за який здійснюється такий перерахунок, не обмежується (пункт 6-1 Порядку № 373).

Згідно з пунктом 19 Порядку № 373 суми пільг, виплачені надміру внаслідок зловживань з боку пільговика або неповідомлення ним уповноваженому органу про зміну обставин, зазначених у пункті 3 цього Порядку, на вимогу уповноваженого органу повертаються пільговиком.

Надання пільги припиняється: з причин, що унеможливають її надання, зокрема в разі смерті пільговика, втрати права на пільгу, призначення житлової субсидії, - з місяця, що настає за місяцем настання зазначеної події; за заявою пільговика - з місяця, що настає за місяцем її подання, якщо інше не обумовлено заявою.

Зауважимо, що **запровадження нових умов** надання пільг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону №203/98-ВР, були встановлені Законом України від 19 листопада 2024 року № 4059-ІХ «Про Державний бюджет України на 2025 рік», який набрав чинності з 1 січня 2025 року.

Так, абзацом 5 пункту 7 розділу Прикінцевих положень Законом України від 19 листопада 2024 року № 4059-ІХ «Про Державний бюджет України на 2025 рік» встановлено, що у 2025 році за умови, що 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, надаються пільги, передбачені: пунктом 6 частини першої статті 6, статтею 7 в частині пільг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6, Закону України "Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист" (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 40-41, ст. 249 із наступними змінами).

Передусім на виконання положень Закону № 4059-ІХ Кабінет Міністрів України прийняв постанову Кабінету Міністрів України № 1553, якою Постанову № 389 доповнив пунктом 1-1 такого змісту:

«1-1. Установити, що у 2025 році:

1) пільги, передбачені абзацом п'ятим частини п'ятої статті 6 Закону України "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917- 1991 років" (реабілітованим особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок репресій або є пенсіонерами), пунктом 11 частини першої та частинами другою і третьою статті 20, пунктом 1 частини першої та частинами другою і третьою статті 21, частиною третьою статті 22 в частині пільг, передбачених пунктом 11 частини першої статті 20, і пунктом 14 частини першої статті 22 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесеним до категорії 1; особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесеним до категорії 2; дружинам (чоловікам)

померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою або опікунам (на час опікунства) дітей померлих; дружинам (чоловікам), якщо та (той) не одружилися вдруге, померлих громадян, смерть яких пов'язана з участю у ліквідації інших ядерних аварій, у ядерних випробуваннях, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, у складанні ядерних зарядів та здійсненні на них регламентних робіт), абзацами першим і другим пункту 5 статті 12 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" (звільненим з військової служби особам, які стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби; батькам і членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби), пунктом 6 частини першої статті 6, статтею 7 в частині п'ятій, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону України "Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист" (ветеранам військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції, податкової міліції, Бюро економічної безпеки, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції, податкової міліції, Бюро економічної безпеки, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації), пунктами 4-6 частини першої статтей 6-1 і 6-2 Закону України "Про жертви нацистських переслідувань" (колишнім неповнолітнім (яким на момент ув'язнення не виповнилося 18 років) в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, створених фашистською Німеччиною та її союзниками в період Другої світової війни, а також дітям, які народилися у зазначених місцях примусового тримання їх батьків; колишнім малолітнім (яким на момент ув'язнення не виповнилося 14 років) в'язням концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання, визнаним особами з інвалідністю від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин), абзацом третім частини десятої статті 6 Закону України "Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою" (депортованим особам, які досягли пенсійного віку або є особами з інвалідністю), надаються за умови, що 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 відповідно до Порядку, затвердженого цією постановою;

2) положення підпункту 1 цього пункту застосовується:

з 1 січня 2025 р. - для осіб, які звернулися за наданням пільг починаючи з 1 січня 2025 р.;

після закінчення опалювального сезону 2024/25 року - для осіб, які отримували пільги у період до 31 грудня 2024 р. включно».

Тобто Кабінет Міністрів України на виконання положень пункту 7 Прикінцевих положень Закону № 4059-ІХ змінив порядок визначення права на отримання пільги, передбаченої пунктом 6 частини першої статті 6 Закону № 203/98-ВР, встановивши додаткову умову для отримання такої, - не перевищення розміру середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу.

Законодавець уже запроваджував подібний підхід до визначення права на пільги шляхом внесення змін до статті 7 Закону № 203/98-ВР, **проте такі, як уже зазначалося, були визнані неконституційними.**

З приводу механізму зміни правового регулювання щодо надання соціальних пільг на оплату житлово-комунальних послуг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону № 203/98-ВР, через Закон № 4059-ІХ, звертаємо увагу, що Конституційний Суд України в пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 зазначав, що предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, а тому цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (абзац восьмий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 09 липня 2007 року № 6-рп/2007). Крім того, виходячи з того, що предмет регулювання Бюджетного кодексу України (далі - Кодекс), так само, як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, що обумовлено положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України, Конституційний Суд України в Рішенні від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 дійшов висновку, що Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію або скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, Конституційний Суд України вкотре наголосив на тому, що скасування чи зміна законом про Державний бюджет України обсягу прав і гарантій та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах, суперечить статті 6, частині другій статті 19, статті 130 Конституції України.

Ураховуючи викладене, доходимо висновку, що зміна правового регулювання відносин у сфері соціального захисту осіб, які підпадають під дію, зокрема, Закону № 203/98-ВР, можлива лише у випадках внесення змін до цього ж закону, а інші нормативно-правові акти застосовуються лише у випадку їх прийняття відповідно до цих законів.

Тому, з огляду на неодноразово викладену Конституційним Судом України юридичну позицію стосовно того, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок

скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, у разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони, **Закон № 4059-IX не повинен містити інакшого чи додаткового правового регулювання правовідносин**, що охоплюються предметом регулювання інших законів України, особливо тієї сфери суспільних відносин, для яких діють спеціальні (виняткові) норми. Конституція України не надає закону про Державний бюджет України вищої юридичної сили стосовно інших законів.

Згідно із пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України.

Вимоги щодо змісту закону про Державний бюджет України містяться в частині другій статті 95 Конституції України, відповідно до якої виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Положення вказаної конституційної норми конкретизовано у статті 38 Бюджетного кодексу України.

При цьому перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним.

Тобто, закон про Державний бюджет України, як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України - він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.

Метою і особливістю закону про Державний бюджет України є забезпечення належних умов для реалізації положень інших законів України, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами, спрямовані на їх соціальний захист, у тому числі й надання пільг, компенсацій і гарантій.

Отже, при прийнятті закону про Державний бюджет України мають бути дотримані принципи соціальної, правової держави, верховенства права, забезпечена соціальна стабільність, а також збережені пільги, компенсації і гарантії.

Конституція України не надає закону про Державний бюджет України вищої юридичної сили щодо інших законів.

Пунктом 7 Прикінцевих положень Закону № 4059-IX не вносились зміни до Закону № 203/98-ВР, водночас здійснено врегулювання відносин, які регламентовані пунктом 6 частини першої статті 6 Закону № 203/98-ВР, шляхом

встановлення нових (додаткових) умов (правил) надання соціальної пільги особам, статус яких визначений Законом № 203/98-ВР, що обмежило безумовне право таких осіб на отримання відповідної соціальної пільги. Таке свідчить про неоднозначність та непередбачуваність правового регулювання у вказаних відносинах, що суперечить статті 8 Конституції України

Зауважимо, що застосування обмеження пільг для категорії осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб, які мають право на пільги на підставі Закону № 203/98-ВР, призводить до обмеження конституційного права такої категорії осіб на належний соціальний захист, гарантований статтею 17 Конституції України та передбачений саме спеціальним законом, до якого зміни не внесені. Тому, можемо стверджувати, що положення пункту 7 Прикінцевих положень Закону № 4059-ІХ суперечать частинам першій, п'ятій статті 17 Конституції України.

Ураховуючи зазначене, констатуємо наявність обґрунтованих підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) пункту 7 розділу «Прикінцеві положення» Закону України від 19 листопада 2024 року № 4059-ІХ «Про Державний бюджет України на 2025 рік» в частині надання пільг, передбачених пунктом 6 частини першої статті 6 Закону України від 24 березня 1998 року № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист».

Суддя Верховного Суду у  
Касаційному адміністративному суді



Альберт ЄЗЕРОВ