

**ОКРЕМА ДУМКА  
(ЧАСТКОВО РОЗБІЖНА)**

**судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційною скаргою Бурми Кирила Андрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 51 Цивільного кодексу України**

Другий сенат Конституційного Суду України (далі – Конституційний Суд) 18 грудня 2024 року ухвалив Рішення № 12-р(П)/2024 у справі № 3-39/2022(80/22) за конституційною скаргою Бурми Кирила Андрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 51 Цивільного кодексу України (далі – Рішення), яким визнав цей припис права таким, що відповідає Конституції України (є конституційним).

Підтримуючи висновок Конституційного Суду про відповідність Основному Закону України (конституційність) статті 51 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), з огляду на низку важливих, на мою думку, для цього Рішення та конституційного провадження обставин, на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“, § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за потрібне викласти окрему думку (частково розбіжну).

***Що ухвалив Конституційний Суд***

1. У Рішенні Конституційний Суд визнав статтю 51 ЦК такою, що відповідає Конституції України (є конституційною).

За статтею 51 ЦК „до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин“.

***Щодо підстав для звернення з конституційною скаргою***

2. Бурма К.А. зареєстрований з 21 червня 2016 року як фізична особа-підприємець.

У листопаді 2018 року – квітні 2019 року Управління з питань праці Запорізької міської ради (далі – Управління) провело перевірку та встановило порушення фізичною особою-підприємцем Бурмою К.А. законодавства про працю, зокрема фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору, недопущення суб'єктом підприємницької діяльності до проведення перевірки з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод під час проведення перевірки з питань усунення виявлених порушень законодавства про працю.

За вчинення фізичною особою-підприємцем Бурмою К.А. зазначених порушень начальник Управління ухвалив:

– постанову № ОМС-ЗП2328/1047/НД/НП/АВ/П/ТД-ФС від 3 січня 2019 року (далі – Постанова від 03.01.2019), якою на підставі абзацу 2 частини другої статті 265 Кодексу законів про працю України (далі – Кодекс) на Бурму К.А накладено штраф у розмірі 111 690 гривень;

– постанову № ОМС-ЗП790/1047/НД/НП/СПТД-ФС від 4 квітня 2019 року (далі – Постанова від 04.04.2019), якою на підставі абзацу 7 частини другої статті 265 Кодексу на Бурму К.А накладено штраф у розмірі 417 300 гривень.

3. Не погоджуючись із притягненням до юридичної відповідальності, Бурма К.А. звернувся до суду з адміністративним позовом, у якому просив визнати протиправними та скасувати Постанову від 03.01.2019 та Постанову від 04.04.2019.

За остаточним судовим рішенням, яким у справі Бурми К.А. є постанова колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 грудня 2021 року (далі – Постанова ВС від 15.12.2021), позивачу було відмовлено у задоволенні його вимог щодо Постанови від 04.04.2019.

В іншій частині позовних вимог, а саме щодо визнання протиправною та скасування Постанови від 03.01.2019 рішення суддів першої та другої інстанцій були скасовані, справу скерували на новий розгляд до Запорізького окружного адміністративного суду.

4. З огляду на вимоги статті 151<sup>1</sup> Конституції України та статті 55 Закону України „Про Конституційний Суд України“, за якими Конституційний Суд має повноваження з перевірки на конституційність лише того закону, що застосований в остаточному судовому рішенні у справі особи, Постанова ВС від 15.12.2021 є остаточним судовим рішенням у справі Бурми К.А., однак лише в частині застосування закону щодо Постанови від 04.04.2019, за якою на Бурму К.А на підставі абзацу 7 частини другої статті 265 Кодексу накладено штраф у розмірі 417 300 гривень.

Водночас у частині застосування закону щодо Постанови від 03.01.2019 Постанова ВС від 15.12.2021 не є остаточним судовим рішенням у справі Бурми К.А.<sup>1</sup>

### ***Щодо предмета конституційного контролю***

5. Бурма К.А. у квітні 2022 року звернувся до Конституційного Суду з клопотанням *«визнати неконституційними норми пункту 3 розділу I Закону України „Про внесення змін до Кодексу законів про працю України“ від 12.12.2019 року № 378–IX, частини 2 статті 265 Кодексу законів про працю України (в редакції чинній після прийняття ЗУ „Про внесення змін до Кодексу законів про працю України“ від 12.12.2019 року № 378–IX), ст. 51 Цивільного кодексу України»* (пункт 1 прохальної частини).

6. Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду Ухвалою від 19 жовтня 2022 року № 151-2(II)/2022 у цій справі:

– відкрила конституційне провадження щодо приписів статті 51 ЦК (пункт 1 резолютивної частини);

– відмовила у відкритті конституційного провадження щодо перевірки на відповідність Конституції України приписів пункту 3 розділу I Закону України

---

<sup>1</sup> Під час нового розгляду справи Запорізький окружний адміністративний суд рішенням від 4 липня 2022 року, залишеним без зміни постановою Третього апеляційного адміністративного суду від 13 жовтня 2022 року, задовольнив позовні вимоги Бурми К.А. в цій частині, та визнав протиправною і скасував Постанову від 03.01.2019.

Отже, в цій частині позовних вимог Бурми К.А. немає потреби у захисті його прав та взагалі немає передумов для подання ним конституційної скарги до Конституційного Суду.

„Про внесення змін до Кодексу законів про працю України“ від 12 грудня 2019 року № 378–ІХ, частини 2 статті 265 Кодексу (пункт 2 резолютивної частини).

7. Отже, вже на стадії відкриття конституційного провадження в цій справі Конституційний Суд значно звужив предмет конституційного контролю, обмеживши його тільки статтею 51 ЦК.

Вважаю таке процесуальне рішення Конституційного Суду помилковим з огляду передусім на те, що Бурму К.А. було притягнуто до юридичної відповідальності саме на підставі частини другої статті 265 Кодексу в редакції, що була чинна до внесення змін Законом України „Про внесення змін до Кодексу законів про працю України“ від 12 грудня 2019 року № 378–ІХ (далі – Закон № 378), натомість суб’єкт права на конституційну скаргу обґрунтовував потребу в застосуванні щодо нього частини другої статті 265 Кодексу в редакції Закону № 378.

8. Вдумливий аналіз остаточного судового рішення у справі Бурми К.А., його конституційної скарги та мотивувальної частини Рішення надає змогу виявити ключове питання, яке мав розв’язати Конституційний Суд у цьому конституційному провадженні, – визначення кола осіб, на яких поширюється конституційна гарантія статті 58 Конституції України щодо зворотної дії в часі законів та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи з огляду на існування юридичної позиції, що її сформулював Конституційний Суд у Рішенні від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 (далі – Рішення № 1-рп/99).

Тому помилковість, на мою думку, процесуального рішення Конституційного Суду на стадії відкриття конституційного провадження в цій справі пов’язана також із тим, що стаття 51 ЦК має ознаки *регулятивної*, а не охоронної норми.

Оскільки осердям конституційного контролю в цій справі було питання дотримання одного з приписів Основного Закону України, що визначають конституційні принципи та надають конституційні гарантії в процедурі

притягнення особи до юридичної відповідальності, вважаю, що у таких випадках предмет конституційного контролю має охоплювати охоронні норми, тобто норми, які в нормують відносини юридичної відповідальності. Прикладом таких норм у справі Бурми К.А. є, зокрема, приписи частини другої статті 265 Кодексу, конституційність яких оспорував суб'єкт права на конституційну скаргу, або приписи статті 52 ЦК<sup>2</sup>, що в нормують окремі складники механізму цивільно-правової відповідальності фізичної особи-підприємця.

Ураховуючи наведене, здійснення конституційного контролю та ухвалення Рішення в контексті приписів статті 58 Основного Закону України лише щодо регулятивної норми – статті 51 ЦК – є щонайменше дискусійним.

### ***Щодо приписів частини першої статті 58 Конституції України***

9. За відомим приписом частини першої статті 58 Конституції України „закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи“.

Надаючи офіційне тлумачення цьому припису, Конституційний Суд у Рішенні № 1-рп/99 сформулював висновок, що „положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб.

*Але це не означає, що цей конституційний принцип не може поширюватись на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб. Проте надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті“* (абзаци третій, четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

Тобто за цією юридичною позицією Конституційного Суду припис частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів

---

<sup>2</sup> Приписи не були застосовані в остаточному судовому рішенні у справі Бурми К.А.

та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи, **не є нормою прямої дії** для всіх учасників суспільних відносин, оскільки його можна застосувати як норму прямої дії лише щодо фізичних осіб.

При цьому, на думку Конституційного Суду, Верховна Рада України та необмежене коло інших суб'єктів ухвалення нормативних актів мають повноваження внаормувати, відповідно, законами та іншими нормативними актами відносини, в яких конституційна гарантія з надання зворотної дії в часі законів та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, буде опосередковано<sup>3</sup> застосовною щодо юридичних осіб.

10. Змістове поєднання припису частини першої статті 58 Конституції України, його офіційного тлумачення, наданого Конституційним Судом у Рішенні № 1-рп/99, з урахування тієї обставини, що за статтею 51 ЦК на врегулювання відносин з підприємницької діяльності фізичних осіб поширюється правовий режим, що є застосовним до юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, надає підстави для цілком прогнозовано висновку – виняток щодо зворотної дії в часі законів та інших нормативних актів, визначений у частині першій статті 58 Конституції України, може бути застосований до юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців лише у разі „*прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті*“.

Цим і керувалась колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду зазначивши у Постанові ВС від 15.12.2021 – остаточному судовому рішенні у справі Бурми К.А. – зокрема, таке:

*«Відповідно до пункту 3 рішення Конституційного Суду України у справі №1-7/99 від 09.02.1999 <...> стаття 58 міститься у розділі II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина“, в якому закріплені конституційні права, свободи і обов'язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. <...> Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших*

---

<sup>3</sup> Тобто через припис закону або іншого нормативного акта: правил, інструкцій тощо.

*нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб. <...> надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті.*

*Отже, положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується лише людини і громадянина (фізичної особи) і не поширюється на фізичних осіб-підприємців.*

*<...>*

*Зважаючи на те, що позивачем у справі є фізична особа-підприємець, до неї застосовані санкції як до суб'єкта підприємницької діяльності – фізичної особи-підприємця, а закон, яким пом'якшено відповідальність за вчинене позивачем порушення законодавства про працю, не містить прямої вказівки на його зворотню дію в часі щодо фізичних осіб-підприємців, нова редакція такого закону не може бути застосована у цих правовідносинах» (абзаци двадцятий – двадцять другий розділу „Позиція Верховного Суду“ мотивувальної частини).*

11. Отже, ураховуючи процитоване можна дійти висновку, що колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в Постанові ВС від 15.12.2021 не просто послалась на юридичну позицію, сформульовану Конституційним Судом у Рішенні № 1-рп/99 серед низки інших аргументів та джерел права, а застосувала її (юридичну позицію) як основу мотивації для скасування рішень судів першої та другої інстанцій та ухвалення нового рішення у справі Бурми К.А. про відмову в задоволенні його позовних вимог<sup>4</sup>.

12. Чи могла колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду ухвалити інше рішення у справі, ігноруючи юридичну позицію, що сформульована Конституційним Судом в Рішенні № 1-рп/99?

---

<sup>4</sup> Щодо Постанови від 04.04.2019.

Можу констатувати, що для судді Конституційного Суду, який має захищати Конституцію України та водночас поважати рішення національного органу конституційного контролю, відповідь на це питання не є простою.

13. Чи мав Конституційний Суд спробувати у цій справі та в Рішенні критично оцінити юридичну позицію, сформульовану в Рішенні № 1-рп/99?

Вважаю, що так.

14. Чи змінив Конституційний Суд в Рішенні юридичну позицію, що сформульована Конституційним Судом в Рішенні № 1-рп/99?

Відповіддю на це питання є цитата з Рішення, а саме: *„Конституційний Суд України дійшов висновку, що навіть у тих випадках, коли законодавець передбачає застосовність до фізичних осіб-підприємців нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, до фізичних осіб-підприємців безпосередньо застосовні гарантії, установлені частиною першою статті 58 Конституції України“* (абзац четвертий підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини).

15. Наостанок ще кілька непростих питань, відповіді на які неодмінно буде надана згодом:

– чи має Верховний Суд у зв'язку з ухваленням Рішення про конституційність статті 51 ЦК переглянути за винятковими обставинами Постанову ВС від 15.12.2021 у частині відмови позивачу в задоволенні його вимог щодо Постанови від 04.04.2019;

– чи має Верховний Суд у разі перегляду за винятковими обставинами Постанови ВС від 15.12.2021 керуватись тим, що Конституційний Суд у Рішенні змінив юридичну позицію, сформульовану ним у Рішенні № 1-рп/99;

– чи мають суб'єкти правозастосування зокрема та усі учасники суспільних відносин загалом після ухвалення Рішення впевненість у тому, що припис частини першої статті 58 Конституції України (про зворотну дію в часі законів та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи) є нормою прямої дії, що є застосовним до всіх осіб.



16. У дискусії щодо сталості та/або зміни юридичних позицій Конституційного Суду слід неодмінно враховувати те, що Конституційний Суд під час здійснення конституційного судочинства керується, зокрема, принципом верховенства права (правовладдя).

Згідно зі статтею 153 Основного Закону України процедура розгляду Конституційним Судом справ визначається Конституцією України та законом.

За приписом частини першої статті 68 Закону України „Про Конституційний Суд України“ „якщо вирішення питання, яке розглядає Сенат, може спричинити несумісність із юридичними позиціями, постановленими Судом попередньо, Сенат може в будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на розсуд Великої палати“.

Отже, у разі коли юридична позиція, яку формулює сенат Конституційного Суду буде несумісною з юридичною позицією, що була викладена раніше, для забезпечення дотримання принципу верховенства права (правовладдя) в діяльності національного органу конституційного контролю сенат Конституційного Суду має відмовитись від розгляду справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду.

Ураховуючи наведене, вважаю, що в цьому конституційному провадженні були підстави для відмови сенату Конституційного Суду від розгляду справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду.

### *Загальні висновки та міркування*

17. Право на конституційну скаргу встановлене частиною четвертою статті 55 Конституції України згідно з якою кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду з підстав, установлених Конституцією України, та у порядку, визначеному законом.

З моменту закріплення в 2016 році в Основному Законі України інституту конституційної скарги Конституційний Суд<sup>5</sup> за цим видом конституційних звернень ухвалив 60 (шістдесят) рішень.

---

<sup>5</sup> Велика палата Конституційного Суду та два сенати Конституційного Суду.

Пошук відповіді на питання „чи є наразі національний інститут конституційної скарги ефективним засобом захисту конституційних прав та свобод“ є все більш актуальним, оскільки практичними та дійовими мають бути не лише конституційні права, гарантії їх реалізації та захисту, а й загалом весь механізм захисту людських та громадянських прав та свобод.

Сумніви щодо ефективності національного інституту конституційної скарги пов'язані також з тим, що з моменту ухвалення Конституційним Судом рішення у справі за конституційною скаргою особи, така особа, залежно від змісту рішення, отримує не поновлення свого конституційного права або свободи як доконаний факт, а лише юридичну можливість для подальшого захисту цих прав та свобод. При цьому успішність реалізації такої можливості залежить не лише від суб'єкта права на конституційну скаргу, а й від дій та рішень цілої низки осіб та органів влади.

18. У цьому провадженні Конституційний Суд визнав статтю 51 ЦК такою, що відповідає Конституції України (є конституційною).

Однак з огляду на зміст Постанови ВС від 15.12.2021 вказана норма ЦК й не була ключовим аргументом, застосованим судом під час касаційного перегляду справи Бурми К.А. Тому навіть у гіпотетичному випадку визнання у цій справі статті 51 ЦК такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), це вирішальним чином не вплинуло б на юридичну можливість захисту прав суб'єкта права на конституційну скаргу в разі сталості юридичної позиції, сформульованої Конституційним Судом в Рішенні № 1-рп/99.

19. Толерантно та по дружньому оцінюючи результати функціонування національного органу конституційного контролю у ділянці розгляду конституційних скарг, можна зробити припущення, що Конституційний Суд намагається бути виваженим та стриманим.

Водночас більш вимогливий поціновувач результатів діяльності Конституційного Суду може нафантазувати, що національний орган конституційного контролю насправді щиро вірить у те, що перед ним вічність,

а тому немає сенсу наразі поспішати з виправленням попередніх помилок, оскільки це зможе зробити в майбутньому хтось інший – інший суд, інші судді, штучний інтелект чи можливо один з підрозділів Збройних Сил України, наприклад, 72-а бригада „Чорних запорожців“, яка в лютому – березні 2022 року спромоглася виконати набагато складніше завдання – захистити Київ.

Суддя  
Конституційного Суду України



**Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ**