

ОКРЕМА ДУМКА (ЗБІЖНА)

судді Конституційного Суду України Совгирі О.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, частини сьомої статті 21 Закону України „Про службу в органах місцевого самоврядування“ від 7 червня 2001 року № 2493–III

Конституційний Суд України (далі – Суд) ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, частини сьомої статті 21 Закону України „Про службу в органах місцевого самоврядування“ від 7 червня 2001 року № 2493–III від 20 січня 2026 року № 1-р/2026 (далі – Рішення), яким:

– визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), статтю 90 Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII (далі – Закон № 889), частину сьому статті 21 Закону України „Про службу в органах місцевого самоврядування“ від 7 червня 2001 року № 2493–III зі змінами (далі – Закон № 2493);

– визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 у тім, що у ньому не встановлено перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до дня набрання чинності Законом № 889 обіймали посади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, але станом на 1 травня 2016 року не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723–XII зі змінами (далі – Закон № 3723);

– закрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 у тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723, на підставі пункту 6 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ (далі – Закон) – наявність рішення Суду щодо того самого предмета.

Повністю погоджуюсь із позицією Суду, викладеною в Рішенні, однак вважаю за потрібне звернути увагу на окремі важливі процесуальні аспекти цієї справи.

Суддею-доповідачем у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, частини сьомої статті 21 Закону № 2493 (далі – Справа) мене визначено 8 грудня 2022 року внаслідок перерозподілу справ у зв’язку зі звільненням у відставку судді Суду, який був доповідачем у Справі.

Суд розглядав Справу ще до мого призначення на посаду судді Суду, у період, коли я була постійним представником Верховної Ради України у Суді (далі – Постійний представник) (з 16 жовтня 2019 року до 27 липня 2022 року).

Задля уникнення будь-яких сумнівів стосовно моєї об’єктивності та неупередженості в розгляді Справи відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 60 Закону, ще до визначення мене суддею-доповідачем у Справі, я подала Суду заяву про самовідвід. Велика палата Суду розглянула цю заяву та Ухвалою від 2 березня 2023 року № 21-у/2023 відмовила у її задоволенні, зазначивши, що „обставини, наведені суддею Конституційного Суду України Совгирею О.В., не є такими, що вказують на наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів і не можуть вплинути на об’єктивність та неупередженість судді Конституційного Суду України під час розгляду цієї справи“.

З огляду на те, що один із суддів Суду заявив про те, що станом на момент розгляду заяви про самовідвід йому не було відомо про моє клопотання як Постійного представника про долучення до матеріалів Справи інформації Міністерства соціальної політики України, для підтвердження неупередженості Суду я подала заяву про самовідвід за нововиявленими обставинами. В Ухвалі від 3 вересня 2024 року № 92-у/2024 щодо цієї заяви Велика палата Суду зазначила, що „інформація, на яку вказує суддя-доповідач Совгиря О.В., на час розгляду її заяви про самовідвід від 7 грудня 2022 року (вх. № 21/3419) та ухвалення Ухвали від 2 березня 2023 року № 21-у/2023 була наявна у матеріалах справи та була предметом дослідження суддів Конституційного Суду України і не є нововиявленою“.

Відповідно до Закону єдиним способом урегулювання конфлікту інтересів є розгляд Судом заяви про самовідвід та/або заяви про відвід судді Суду, яку можуть подавати учасники конституційного провадження. Лише Суд у спосіб голосування може вирішити питання про відвід судді Суду від розгляду справи.

Об'єктивним показником відсутності сумнівів у стороннього спостерігача в неупередженості судді Суду слід вважати, у першу чергу, відсутність заявлених відводів судді Суду учасниками конституційного провадження. У зв'язку із цим, звертаю увагу на те, що учасники конституційного провадження не заявляли мені відводу у Справі, тобто не сумнівалися в моїй неупередженості та не вбачали наявності конфлікту інтересів.

Як зазначає Суд Справедливості Європейського Союзу, право на незалежний і безсторонній суд означає, що кожен суд зобов'язаний перевіряти, чи є він незалежним і безстороннім судом, якщо це оскаржується на підставі, яка не видається відразу очевидно безпідставною; така перевірка потрібна для забезпечення довіри до судів¹.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи

¹ Див., наприклад, Суд ЄС, Chronopost SA та La Poste v. Union française de l'express (UFEX) and Others [GC], C-341/06 P та C-342/06 P, 1 липня 2008 року, пп. 53-54.

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Згідно зі статтею 60 Закону суддя Суду не може брати участь у підготовці, розгляді та ухваленні рішень, виконувати інші повноваження в питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів; у разі наявності у судді Суду реального чи потенційного конфлікту інтересів він повинен протягом одного робочого дня письмово поінформувати про це Суд та заявити самовідвід; з тих самих підстав відвід судді Суду можуть заявити особи, які є учасниками конституційного провадження; відвід (самовідвід) застосовують, зокрема, якщо: суддя Суду безпосередньо або опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи; суддя Суду є членом сім'ї або близьким родичем осіб, які беруть участь у справі; є інші обставини, що викликають сумнів в об'єктивності та неупередженості судді Суду; заяву про відвід (самовідвід), подану в письмовій формі, розглядає Суд у порядку, встановленому Регламентом Суду.

Відповідно до § 44 Регламенту Суду суддя Суду може подати заяву про самовідвід на будь-якій стадії конституційного провадження (абзац другий пункту 7); заяву про відвід (самовідвід) судді Суду, подану після постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі, але до початку розгляду справи на пленарному засіданні сенату Суду, Великої палати Суду розглядає Суд на засіданні сенату Суду, Великої палати Суду (абзац перший пункту 9); на засіданні сенату Суду, Великої палати Суду заслуховують пояснення судді Суду, щодо якого заявлено відвід чи який подав заяву про самовідвід, якщо він бажає їх дати (пункт 11); ухвалу про відвід (самовідвід) судді Суду постановляє сенат Суду, Велика палата Суду без участі судді Суду, щодо якого заявлено відвід (який заявив самовідвід) (пункт 12).

Отже, я як суддя-доповідач у Справі відповідно до Закону вжила всіх можливих заходів задля усунення будь-яких сумнівів щодо моєї об'єктивності та неупередженості під час підготовки, розгляду та ухвалення Рішення у Справі, а

Суд, розглянувши мої заяви про самовідводи, у визначений Законом спосіб підтвердив свою безсторонність.

Проте, попри вичерпання передбачених Законом механізмів урегулювання конфлікту інтересів, суддя Суду Олег Первомайський в Окремій думці стосовно Рішення зазначив, що, на його думку, Рішення ухвалено з порушенням вимог щодо безсторонності складу Суду (пункт 3).

Твердження про недотримання вимог безсторонності Суду під час розгляду Справи, безсумнівно, підриває довіру до Суду. В очах суспільства суддя Суду має бути втіленням незалежності, чесності та сумлінності під час виконання своїх високих обов'язків. Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) зазначала, що для всіх суддів, зокрема суддів конституційних судів, важливим є не лише діяти безсторонньо, а й доносити громадськості усвідомлення безсторонності [пункт 61 Термінового висновку щодо реформування Суду, ухваленого Венеційською Комісією на її 125-му онлайн-пленарному засіданні 11 грудня 2020 року (CDL-AD(2020)039)]. Безсторонність судових органів має велике значення для виконання судами своєї ролі з підтримки конституціоналізму та правопорядку, а довіра суспільства до судової системи, а також до авторитету судової системи в питаннях моралі, чесності та непідкупності судових органів посідає першочергове місце в сучасному демократичному суспільстві (абзаци четвертий, п'ятий преамбули Бангалорських принципів поведінки суддів від 19 травня 2006 року).

Маючи переконання, що наведені в Окремій думці судді Суду Олега Первомайського звинувачення є безпідставними, юридично необґрунтованими і такими, що підривають авторитет органу конституційної юрисдикції, вважаю, що з урахуванням відомого латинського вислову „*audiatur et altera pars*“ (слід вислухати і протилежну сторону) раціональним та адекватним способом реагування на зазначені обставини є викладення заснованих на міжнародних стандартах, законі та теорії конституційного права аргументів, які безумовно доводять хибність таких звинувачень.

1. Так, в Окремій думці суддя Суду Олег Первомайський вказує, що у Справі „мало місце процесуальне сумісництво, що унеможливило дотримання вимоги щодо безсторонності складу Конституційного Суду“ (пункт 4).

З цього приводу Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини у своєму Висновку від 15 грудня 2025 року № JUD-UKR/554/2025[NR] „Порівняльна записка щодо застосовних стандартів та регулювання відводів та самовідводів суддів“ зазначає, що попередня участь судді конституційного суду у справі, якщо така участь була незначною і віддаленою, сама собою, як правило, не є достатньою підставою для сумнівів у неупередженості зазначеного судді (суб’єктивний критерій) (пункт 45).

Суд вирішує питання про задоволення відводу (самовідводу) у кожній конкретній справі. Для об’єктивного розгляду вказаного процесуального питання Суд щоразу оцінює всі обставини (у моєму випадку, зокрема, й обсяг та зміст повноважень, які я реалізовувала як Постійний представник) і визначає наявність чи відсутність підстав для задоволення відводу (самовідводу).

Зазначу, що я як Постійний представник в межах конституційного провадження листом від 11 лютого 2020 року повідомляла Суд про неможливість узяти участь у засіданні та висловлювала прохання розглянути Справу у відкритій частині пленарного засідання Великої палати Суду за моєї відсутності, а в березні цього ж року зверталась до Суду з клопотанням долучити до матеріалів Справи інформацію Міністерства соціальної політики України. Попри абсолютну відсутність приватного інтересу (особистої заінтересованості) або будь-якого упередженого ставлення до результатів розгляду Справи, я свідомо в заявах про самовідвід інформувала Суд про обсяг реалізованих мною повноважень у Справі до призначення мене на посаду судді Суду.

Посутній аналіз матеріалів Справи дав Суду підстави для висновку, що в межах конституційного провадження я як Постійний представник не реалізовувала повноважень, які свідчили б про мою особисту позицію в Справі, тому Суд не задовольнив поданих мною заяв про самовідвід у Справі.

Додатково варто зазначити, що ні Конституція України, ні Закон не містять заборони процесуального сумісництва у конституційному провадженні, на відміну від процесуальних кодексів (пункт 2 частини першої статті 36 Цивільного процесуального кодексу України, пункт 2 частини першої статті 35 Господарського процесуального кодексу України, пункт 1 частини першої статті 36 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 2 частини першої статті 75 Кримінального процесуального кодексу України), які таку заборону встановлюють.

У статті 60 Закону та Регламенті Суду врегульовано підстави й порядок вирішення питання конфлікту інтересів судді Суду. Це дає підстави вважати, що законодавець свідомо у Законі не передбачив норми про заборону процесуального сумісництва, розуміючи хибність такої позиції для цього виду провадження, обумовлену його специфікою, зокрема представництвом публічних, а не приватних інтересів. У цій ситуації немає підстав для застосування аналогії закону, оскільки аналогію закону застосовують лише у разі наявності прогалини у законодавстві – повної або часткової відсутності законодавчої регламентації певної групи суспільних відносин².

Аналогічний підхід визначено й у вітчизняній теорії права: „Застосування аналогії виключається, коли закон свідомо поширює свої приписи лише на прямо передбачені ним випадки, що є доказом того, що цей припис не має сили щодо інших випадків (так званий *argumentum a contrario* – висновок від протилежного). Цей аргумент означає, що визначений правовий наслідок діє тільки для такої обставини справи, яка чітко підпадає під дію норми права“³.

Тобто аналогія закону (поширення норм процесуальних кодексів) у питанні відводу (самовідводу) судді Суду є неприпустимою з огляду на зміст частини другої статті 19 Конституції України, оскільки йдеться про публічно-правові відносини, а підстави й порядок відводу (самовідводу) врегульовані лише спеціальним законом. Цей висновок підтверджується й

² Погребняк С. П. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання. Загальні проблеми правової науки. Вісник № 1 (72). 2013. С. 44.

³ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. С. 242.

усталеним правилом тлумачення юридичних текстів „*casus omissus pro omisso habendus est*“ (пропущений випадок має вважатися таким, що пропущений навмисно).

2. У пункті 6 Окремої думки суддя Суду Олег Первомайський зазначає, що за юридичною позицією Суду „підставою для задоволення відводу або самовідводу одного із суддів є лише ті випадки, коли, по-перше, суддя, яка раніше перебувала у статусі Постійного представника, брала участь у відкритій частині пленарного засідання Конституційного Суду у відповідному конституційному провадженні, по-друге, наявність клопотань Постійного представника“. Однак такий підхід не відповідає ні чинному законодавству, ні теоретичним засадам конституційного права з огляду на таке.

По-перше, ухвали, якими вирішують питання про відвід (самовідвід) судді Суду, не є актами, що містять юридичні позиції Суду. Так, у теорії конституційного права наголошено на тому, що перелік актів, які можуть містити юридичну позицію, визначено Законом⁴: рішення, висновок, ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі та про закриття конституційного провадження у справі, ухвалені сенатом Суду чи Великою палатою Суду (частина перша статті 92). Самі ж юридичні позиції Суду розглядають як „результат його інтерпретаційної діяльності у формі висновків, роз’яснень, правових положень, доктрин, в яких міститься тлумачення неясного змісту закону, правова оцінка або правове визначення, суть правових уявлень і знань про вирішення конкретної ситуації, які є обов’язковими для всіх суб’єктів правовідносин“, а їх ознаками є „наявність правового висновку, у якому викладається правове розуміння органом конституційної юрисдикції норм, положень та принципів, встановлених Конституцією та законами України; нормативність, що характеризується невизначеністю дії у часі та неодноразовістю її застосування; присутність неявного смислу правової норми,

⁴ Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2020. С. 403.

що впливає з цілей самого тлумачення як процесу, що має на меті з'ясувати і роз'яснити цю норму; загальнообов'язковість, що полягає у їх обов'язковості до виконання та неможливості бути оскарженими“⁵.

По-друге, наведений в Окремій думці судді Суду Олега Первомайського приклад Ухвали Великої палати Суду від 8 вересня 2022 року № 525-у/2022 у справі № 1-1/2020(39/20), якою заяву про самовідвід судді Суду Ольги Совгирі було задоволено, не є релевантним у Справі, адже обставини, які були підставами для подання заяв про самовідвід у цих справах, різні. У справі № 1-1/2020(39/20) я як Постійний представник брала участь у пленарному засіданні Суду, а також заявляла клопотання про розгляд справи у формі усного провадження, чого не було у Справі. Крім того, сам факт заявлення клопотання без аналізу його змісту не може свідчити про наявність позиції у справі, що може бути підставою для задоволення заяви про відвід (самовідвід). Зазначене нівелює висновок судді Суду Олега Первомайського про суперечність практики Суду в питанні задоволення заяв про відвід (самовідвід) судді Суду.

3. Вважаю за потрібне акцентувати також на морально-етичному аспекті Окремої думки судді Суду Олега Первомайського. Відповідно до частини другої статті 11 Закону суддя Суду у своїй діяльності та поза її межами дотримується встановлених Судом стандартів професійної етики судді Суду.

На виконання євроінтеграційних зобов'язань України Суд Постановою від 22 липня 2025 року № 21-п/2025 затвердив Правила професійної етики судді Суду, за пунктом 7 яких суддя під час реалізації права на окрему думку має утримуватися від висловлювань, які можуть завдати шкоди незалежності, неупередженості та авторитету Суду чи судді Суду.

У Висновку Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини „Щодо правил професійної етики“ від 15 грудня 2025 року № JUD-UKR/555/2025[NR] зазначено, що окремі думки не повинні містити особистих нападок на інших

⁵ Ткачук П. М. Цит. за: Спінчевська О. М. Конституційний юрисдикційний процес: сучасний стан та перспективи удосконалення: дис. <...> доктора філософії за спеціальністю 081 „Право“ / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. С. 63.

суддів, нешанобливих висловлювань або провокаційних заяв; окремі думки повинні зберігати колегіальність і ввічливість, аби не підривати інституційну єдність (пункт 72).

Як стандарт професійної етики для суддів Суду є застосовним також Висновок Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) від 2 грудня 2022 року № 25 щодо свободи самовираження суддів, у якому вказано, що публічна критика колег-суддів або судової системи викликає занепокоєння; зокрема, критику інших суддів вважають у деяких державах-членах неетичною або такою, що порушує усталені традиції, особливо коли таку критику висловлюють зневажливим, принизливим та образливим тоном або якщо вона створює загалом негативний імідж усієї судової влади (пункт 19); стосовно публічної критики або інформації щодо питань, щодо судової влади, зокрема з коментарями стосовно колег-суддів, КРЕС наслідує Європейський суд з прав людини, визнаючи, що обмеження застосовуються до суддів у всіх випадках, коли під сумнів можуть бути поставлені авторитет і безсторонність судової влади; це пов'язано з тим, що потрібно захищати суспільну довіру від руйнівних нападів, особливо з огляду на той факт, що судді, які стикаються з критикою, мають обов'язок стриманості, який не дозволяє їм відповідати на такі напади (пункт 51).

З огляду на наведене вважаю, що висловлені в Окремій думці судді Суду Олега Первомайського безпідставні, необґрунтовані та маніпулятивні публічні звинувачення як всього складу Суду, так і окремих суддів Суду, несумісні з уявленнями про суддівську етику та негативно впливають на ставлення до Суду.

Суд відіграє важливу роль у захисті Конституції України, забезпеченні верховенства права в Україні, розвитку демократії та захисті прав людини. Авторитет Суду та суддів Суду формує суспільну довіру до Суду, зокрема й до ухвалених Судом рішень.

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну наше суспільство згуртувалося навколо ідеї захисту суверенітету й територіальної цілісності України. Таку ж спрямованість, на мою думку, має

демонструвати кожен орган державної влади. І критика органу публічної влади (його посадової особи) як елемент демократичної, правової держави має базуватися на законі, бути конструктивною, спрямованою на забезпечення належної та ефективної його роботи, та не може бути застосована для необґрунтованої та абсурдної дискредитації органу чи його посадової особи.

Суддя Конституційного Суду України



Ольга СОВГІРЯ