



ВІСНИК **КОНСТИТУЦІЙНОГО** **СУДУ УКРАЇНИ**

Офіційне видання

Засноване

19 лютого 1997 року

Виходить

шість разів на рік

Засновник:

Конституційний Суд України

Адреса: 01033, м. Київ,

вул. Жилянська, 14

1-2 / 2026

РЕДАКЦІЙНА РАДА

Олександр Петришин — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України (*голова редакційної ради*);

Оксана Гришук — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор (*заступник голови редакційної ради*);

Юрій Барабаш — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України;

Віктор Бесчастний — керівник Секретаріату Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор;

Тома Бірмонтієне — професор Університету імені Миколаса Ромеріса, суддя Конституційного Суду Литовської Республіки (2005–2014), доктор права, професор;

Віктор Городовенко — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

Мірослав Гранат — професор Університету кардинала Стефана Вишинського у Варшаві, суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща (2007–2016), доктор права, професор;

Віктор Колісник — суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

Михайло Костицький — суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри теорії, історії та філософії Навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України;

Василь Лемак — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

Сергій Різник — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доцент;

Олександр Скрипнюк — директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України;

Ольга Совгиря — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор;

Володимир Тихий — суддя Конституційного Суду України у відставці, радник президії НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України;

Богдан Футей — суддя Федерального суду претензій США, доктор права, професор;

Віктор Шишкін — суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент.

|| У НОМЕРІ ||

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків) від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025

9

Окрема (збіжно-розбіжна) думка судді Конституційного Суду України Олександра Водянікова

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків) від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025

25

Окрема думка судді Конституційного Суду України Віктора Городовенка

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)

36

Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Василя Лемака

стосовно Рішення Конституційного Суду України від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)

46

Окрема думка судді Конституційного Суду України Юровської Г.В.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)

ті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків) 51

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 53

Окрема (збіжна) думка судді Конституційного Суду України Олександра Водянікова

стосовно Рішення у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 79

Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Віктора Городовенка

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) 92

Окрема думка (розбіжна) судді Конституційного Суду України Василя Лемака

стосовно Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) 101

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодек-

су законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат) від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025

..... 107

**Окрема (збіжна) думка судді Конституційного Суду України
Олександра Водяннікова**

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат) від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025

..... 120

**Окрема думка (розбіжна) судді Конституційного Суду України
Василя Лемака**

стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат)

..... 131

**Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України
Олега Первомайського**

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат)

..... 138

Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат)

у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення від 11 грудня 2025 року № 7-р(І)/2025

..... 143

Окрема думка судді Конституційного Суду України Алли Олійник

у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, части-

- ни четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення
..... 155
- Окрема думка судді Конституційного Суду України Петра Філюка**
щодо Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення
..... 167
- 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 від 20 січня 2026 року № 1-р/2026
..... 176
- Окрема думка (розбіжна) судді Конституційного Суду України Олега Первомайського**
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
..... 191
- 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
..... 201
- Ухвала Першого сенату Конституційного Суду України**
про закриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Тимошенка Олега Івановича щодо відповідності Конституції

України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України *від 22 грудня 2025 року № 15-ун(I)/2025*
 207

Ухвала Першого сенату Конституційного Суду України

про закриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «АВТОІМПЕРІЯ-М» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII *від 21 січня 2026 року № 2-ун(I)/2026*
 209

Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України» *від 27 листопада 2025 року № 229-2(II)/2025*
 211

**Окрема (збіжна) думка судді Конституційного Суду України
Олександра Водянікова**

стосовно Ухвали Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України» від 27 листопада 2025 року № 229-2(II)/2025
 215

Ухвала Другого сенату Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу України *від 10 грудня 2025 року № 94-у(II)/2025*
 227

**Окрема думка (розбіжна) судді Конституційного Суду України
Олега Первомайського**

у справі за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу України
 230

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, СЕМІНАРИ

Огляд IV Маріупольського конституційного форуму «Україна – Європа – Світ: конституційні діалоги у добу глобальних викликів»	235
--	-----

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Листопад 2025 року — лютий 2026 року	248
---	-----

Інформація про виконання бюджету Конституційним Судом України за 2025 рік	253
---	-----

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України
(щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)

Київ
26 листопада 2025 року
№ 5-р(II)/2025

Справа № 3-133/2021(299/21)

Другий сенат Конституційного Суду України у такому складі:

Юровська Галина Валентинівна — головуєчий,
Водянніков Олександр Юрійович,
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович — доповідач,
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Лемака В.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили Голова Верховної Ради України, науковці: Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»; Університету державної фіскальної служби, а також Всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України» та спеціальні радники Конституційного Суду України — Александрю Тенасе, Георгій Папуашвілі,

Конституційний Суд України
у с т а н о в и в:

1. Компанія «ANDRITZ HYDRO GmbH» (далі — Компанія), яка заснована у Федеративній Республіці Німеччина, через своє представництво під назвою «Представництво „АНДРІТЗ ГАЙДРО ГмбХ“» (далі — Представництво), що зареєстроване й повноважно

діє від імені Компанії на території України, звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині першій статті 8, частині четвертій статті 41, частині першій статті 62 Конституції України (конституційність) окремі приписи пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України (далі — Кодекс).

За змістом абзаців першого — шостого пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу за порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних визначено такі штрафи:

— 10 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації до 15 календарних днів;

— 20 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації від 16 до 30 календарних днів;

— 30 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації від 31 до 60 календарних днів;

— 40 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації від 61 до 365 календарних днів;

— 50 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації на 366 і більше календарних днів.

1.1. Зі змісту конституційної скарги та доданих до неї матеріалів випливає таке.

Головне управління Державної фіскальної служби у місті Києві (зараз — Головне управління Державної податкової служби у місті Києві) провело камеральну перевірку Представництва Компанії з питання дотримання граничних термінів реєстрації податкових накладних та/або розрахунків коригування до податкових накладних у Єдиному реєстрі податкових накладних, за результатами якої 11 травня 2019 року склало акт.

За результатами зазначеної перевірки встановлено порушення вимог пункту 201.10 статті 201 Кодексу, а саме несвоєчасно зареєстровано в Єдиному реєстрі податкових накладних податкову накладну/розрахунок коригування до податкової накладної від 19 лютого 2019 року № 2, тому до Представництва Компанії на підставі оспорюваних приписів Кодексу застосовано штрафні санкції у розмірі 467 605,86 грн за порушення граничних строків реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування до податкових накладних.

Компанія через Представництво звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Головного управління Державної податкової служби у місті Києві, однак цей суд рішенням від

22 лютого 2021 року в задоволенні позову відмовив. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва було оскаржено до Шостого апеляційного адміністративного суду, який постановою від 17 травня 2021 року рішення суду першої інстанції залишив без змін.

1.2. Представництво Компанії мотивує свою позицію тим, що визначені окремими приписами пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу фінансові санкції, які застосовують у випадках несвоєчасної реєстрації податкових накладних, є явно надмірними та порушують принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), зо-

крема такі його складові, як справедливість і пропорційність. Також, на думку Представництва Компанії, такі фінансові санкції порушують конституційне право на власність (стаття 41 Конституції України), а оспорювані приписи Кодексу є втручанням у мирне володіння платниками податків власним майном, оскільки покладають обов'язок зі сплати значних сум (стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року). У конституційній скарзі також зазначено, що застосування таких суворих санкцій за «технічне» порушення, яке не призвело і не могло призвести до несвоєчасної сплати податку чи інших розумно доведених суспільно небезпечних наслідків, не відповідає вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та статті 62 Конституції України.

Обґрунтовуючи свої твердження, Представництво Компанії посилається на окремі приписи Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини, приписи Кодексу та судові рішення у його справі.

1.3. На запит судді-доповідача Голова Верховної Ради України письмово висловив позицію стосовно предмета конституційної скарги, зазначивши, що розміри штрафних санкцій, визначені окремими приписами пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу, узгоджені з приписами частини першої статті 8, частини четвертої статті 41 та частини першої статті 62 Конституції України. На його думку, накладення штрафу як заходу державного впливу за вчинення податкового правопорушення має легітимну мету та є фінансовою відповідальністю, що, з урахуванням різних за обсягом доходів платників податків, відповідає вимогам принципу пропорційності як складнику верховенства права та не порушує конституційного права власності.

2. Конституційний Суд України бере до уваги, що Законом України «Про внесення змін до розділу XX „Перехідні положення“ Податкового кодексу України щодо відновлення обмеження перебування грального бізнесу на спрощеній системі оподаткування» від 12 січня 2023 року № 2876-ІХ, зокрема, підрозділ 2 розділу XX Кодексу доповнено пунктом 90, відповідно до якого:

«Тимчасово, протягом дії воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“ від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України „Про затвердження Указу Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“ від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, та шести місяців після місяця, в якому воєнний стан буде припинено або скасовано, штраф за порушення платниками податку на додану вартість граничного строку, передбаченого пунктом 89 цього підрозділу для реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування до такої податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних, встановлюється у розмірі:

— 2 відсотки суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації до 15 календарних днів;

— 5 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації від 16 до 30 календарних днів;

— 10 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації від 31 до 60 календарних днів;

— 15 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації від 61 до 365 календарних днів;

— 25 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації на 366 і більше календарних днів».

Отже, законодавець на період дії воєнного стану в Україні у відсотковому вираженні суттєво зменшив розміри штрафів за порушення платниками податку на додану вартість граничного строку для реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування до такої податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних, однак оспорювані приписи пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу не втратили чинності.

Конституційний Суд України наголошує на тимчасовому характері зазначеної законодавчої новели, що зумовлює збереження підстав для перевірки оспорюваних приписів Кодексу на відповідність Конституції України.

3. Конституційний Суд України вважає за потрібне уточнити предмет конституційного контролю у цій справі.

Відповідно до статті 151¹ Основного Закону України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Згідно з частиною першою статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційною скаргою є подане до Конституційного Суду України письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих приписів), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Представництво Компанії у конституційній скарзі порушує питання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзаців першого — шостого пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу, однак аналіз судових рішень у його справі свідчить, що до Представництва Компанії застосовано лише санкцію, визначену абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що предметом конституційного контролю у цій справі є припис абзацу другого пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу.

4. Досліджуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із того, що застосованими в цій справі є встановлені Конституцією України принципи верховенства права (частина перша статті 8), поваги до прав і свобод людини (частина друга статті 3), зокрема щодо непорушності права власності (частина перша, четверта статті 41) та права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42), а також принципи індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61) та презумпції невинуватості (стаття 62).

У Конституції України податкам надано важливого суспільного значення, оскільки від їх належної сплати залежить дієве функціонування України як соціальної держави (стаття 1), збалансованість бюджету України (частина третя статті 95), а їх сплата є конституційним обов'язком кожного (частина перша статті 67). В Основному Законі України також закріплено, що виключно закони України встановлюють, зокрема, систему оподаткування, податки і збори (пункт 1 частини другої статті 92).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України виконання конституційного обов'язку, визначеного статтею 67 Конституції України, реалізується через сплату кожним податків і зборів; установлення системи оподаткування, податків і зборів, їх розмірів та порядку сплати є виключно прерогативою закону; під час унормування цих суспільних відносин держава має право визначати механізми, які забезпечують належну сплату податків і зборів платником (перше, друге, третє речення абзацу четвертого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005); відповідно до конституційних приписів право встановлювати (скасовувати) загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) належить до законодавчих повноважень Верховної Ради України; за цим виключним повноваженням парламент має право визначати всі елементи правового механізму регулювання податків і зборів (обов'язкових платежів), зокрема податкову ставку (розмір податку на одиницю оподаткування) та строки справляння податку (абзац шостий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009).

Конституційний Суд України зазначає, що встановлення юридичної відповідальності за діяння, визнані правопорушеннями, є ефективним інструментом підтримання законності як складника верховенства права (правовладдя) за умови, що буде дотримано людських прав і свобод, гарантованих Конституцією України.

Основний Закон України встановлює: виключно в законах України визначають засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92).

Отже, Конституційний Суд України констатує, що юридична відповідальність за порушення податкового законодавства, зокрема особливості фінансової відповідальності, конкретні заходи такої відповідальності (санкції), що їх застосовують до платників податків (фізичних і юридичних осіб), які своїми діями чи бездіяльністю порушують податкове законодавство, може бути визначена виключно законами України.

Конституційний Суд України зазначає, що для забезпечення належної сплати та справляння податків законодавець зобов'язаний установити порядок їх сплати та справляння, який містив би, зокрема, процедури податкового адміністрування, методу обчислення податків, повноваження органів справляння податків, контролю і нагляду в цій сфері, а також підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності.

Водночас Верховна Рада України, реалізуючи свої конституційні повноваження щодо установлення юридичної відповідальності за порушення податкового законодавства, не може діяти свавільно.

Установлюючи законом відповідні санкції за податкові правопорушення, законодавець має широку свободу розсуду, що водночас має відповідати конституційним принципам.

5. Конституційний Суд України вважає, що оспорюваний припис Кодексу не містить посягань на сутність гарантованого Конституцією України права власності (стаття 41) у його системному взаємозв'язку з правом на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42), та доходить висновку про потребу в перевірці його на відповідність Конституції України з урахуванням дотримання принципу пропорційності (домірності), а також констатує, що оспорюваний припис Кодексу викладено чітко та зрозуміло з огляду на вимогу юридичної визначеності, що є складником верховенства права (правовладдя).

5.1. Досліджуючи правомірність мети оспорюваного припису Кодексу, Конституційний Суд України зазначає, що запровадження фінансової відповідальності за порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних (пункт 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу) спрямоване на захист економічної безпеки України у спосіб забезпечення законності у здійсненні електронного адміністрування податку на додану вартість.

Конституційний Суд України також зважає на Пояснювальну записку до проекту закону України про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи) (реєстр. № 1578), що його ухвалено як Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII, з якої вбачається, що його метою є, зокрема, підвищення ефективності використання ресурсів економіки, а саме зменшення витрат підприємств на визначення податкових зобов'язань і складання податкової звітності та держави на адміністрування податків.

Конституційний Суд України акцентує увагу на тому, що встановлення законодавцем фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства спрямоване на виконання вимог статті 67, пункту 22 частини першої, пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України.

Отже, Конституційний Суд України підтверджує правомірність мети запровадження законодавцем штрафу за порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних.

5.2. Дослідивши оспорюваний припис Кодексу у взаємозв'язку з його метою, Конституційний Суд України висновує, що абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу є придатним законодавчим засобом для досягнення відповідної мети.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваний припис Кодексу як законодавчий засіб відповідає також критерію потрібності в демократичному суспільстві: задля досягнення легітимної мети законодавець використав найменш обтяжливий для платника податків засіб утручання у гарантоване Конституцією України право власності (стаття 41) у його взаємозв'язку з правом на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42), з огляду на таке.

5.2.1. Конституційний Суд України вже висловлював юридичні позиції щодо допустимих меж утручання у право власності, гарантоване статтею 41 Конституції України, зокрема:

— «для прав і свобод особи шкода від зазначеного адміністративного стягнення <...> не повинна бути надмірною, що є необхідною умовою збереження справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи» [третє речення абзацу першого підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 3-р(П)/2021];

— «держава, втручаючись у право власності <...> має враховувати потребу забезпечення під час такого втручання „справедливого балансу“ в захисті зазначеного публічного інтересу та захисті права власності як одного з фундаментальних прав та зобов'язана досягти домірності в застосуванні юридичних засобів, за допомогою яких власника для задоволення певного публічного інтересу або позбавляють, або обмежують у здійсненні належного йому права власності» [абзац третій підпункту 4.10 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022].

Конституційний Суд України наголосив, що «дотримання конституційних гарантій вільного розвитку підприємництва є значущим не лише для ефективного розвитку ринкової економіки, самозайнятості осіб і наповнення Державного бюджету України, а й для зміцнення таких основоположних цінностей конституційного порядку України, як демократія та правовладдя (верховенство права)» [перше речення абзацу третього підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2024 року № 12-р(II)/2024].

5.2.2. Конституційний Суд України також бере до уваги практику Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях зазначав, що для відповідності загальному правилу, викладеному в першому реченні абзацу першого статті 1 Першого протоколу до Конвенції, утручання в право на мирне володіння «майном», з-поміж установленого приписами права і задля суспільного інтересу, має досягти «справедливого балансу» між вимогами загального інтересу суспільства та умовами захисту основоположних прав людини [рішення у справі *Beyeler v. Italy* від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), § 107].

Оцінюючи застосовність статті 1 Першого протоколу до Конвенції, Європейський суд з прав людини не лише тлумачить поняття «власність» як фізичне володіння майном, а й визначає широке за обсягом його розуміння — будь-які права, що мають певну економічну цінність, зокрема, пов'язані з веденням підприємницької діяльності [рішення у справах *Capital Bank v. Bulgaria* від 24 листопада 2005 року (заява № 49429/99), §§ 88, 130, 131; *Фельдман та банк «Слов'янський» проти України / Feldman and Slovyanskyu Bank v. Ukraine* від 21 грудня 2017 року (заява № 42758/05), § 51, § 52].

Конституційний Суд України також ураховує позицію, викладену Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у її терміновому висновку щодо значних адміністративних штрафів (схваленому на її 127-му пленарному засіданні, яке відбулося 2–3 липня 2021 року), за якою право Європейського Союзу встановлює державам-членам загальну вимогу мати дієві, стримувальні та домірні санкції в ділянці права Європейського Союзу [CDL-AD(2021)021, § 16].

5.3. Конституційний Суд України після дослідження домірності засобу втручання у вузькому розумінні (*stricto sensu*) зазначає, що оспорюваний припис Кодексу не порушує справедливого балансу між конституційною цінністю захисту економічної безпеки України та захистом зазначених прав платника податків.

Крім того, Конституційний Суд України враховує, зокрема, й те, що встановлена Конституцією України вимога — «держава прагне до збалансованості бюджету України» (частина третя статті 95) — набуває особливої суспільної значущості в умовах воєнного стану через потребу в захисті України від широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України висновує, що абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу у посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу є домірним засобом утручання в право власності, гарантоване статтею 41 Конституції України, у взаємозв'язку з правом на підприємницьку діяльність, що її не заборонено законом (частина перша статті 42 Конституції України).

6. З'ясувавши домірність зазначеного втручання держави, Конституційний Суд України зважає на потребу розв'язати питання про застосовність до платника податків

гарантій, установлених у частині другій статті 61 і статті 62 Конституції України, дослідивши, чи є суть санкції (штрафу), передбаченої в оспорюваному приписі Кодексу, співмірною з кримінальним покаранням.

6.1. Конституційний Суд України бере до уваги практику Європейського суду з прав людини, який неодноразово вказував, що наведені в Конвенції поняття «кримінальне обвинувачення» та «кримінальне правопорушення» мають «автономне значення», від якого залежить поширення конвенційних гарантій, установлених для праводносин щодо притягнення суб'єктів до кримінальної відповідальності.

Конституційний Суд України, застосовуючи подібний підхід до розуміння Конституції України, нагадує, що «у практиці Європейського суду з прав людини критеріями, на підставі яких установлюється, чи має застосовуватися кримінальний аспект статті 6 Конвенції, є: 1) юридична кваліфікація діяння в національному законодавстві (тобто з'ясування того, як кваліфікують діяння в національному праві: кримінальне правопорушення (злочин), адміністративне правопорушення, дисциплінарне тощо); 2) природа правопорушення; 3) характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи [рішення у справі *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83] <...>. При цьому перший критерій є лише початковим і не має визначального значення. Водночас другий та третій критерії є вирішальними для з'ясування того, чи підпадає діяння під „кримінальне правопорушення“ в розумінні Конвенції. Для застосування статті 6 Конвенції в кримінальній ділянці достатньо, щоб правопорушення за своїм характером вважалось „кримінальним“ з погляду Конвенції або щоб за вчинене правопорушення до особи було застосовано покарання, яке за своїм характером і ступенем суворості належало в цілому до „кримінальної“ ділянки [рішення у справі *Lutz v. Germany* від 25 серпня 1987 року (заява № 9912/82), § 55]» [третє — шосте речення абзацу третього пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021].

Європейський суд з прав людини також зазначав, що фінансові стягнення, зокрема штрафи, можуть бути співмірними з кримінальним покаранням [рішення у справах *Bendenoun v. France* від 24 лютого 1994 року (заява № 12547/86), § 47; *Jussila v. Finland* від 23 листопада 2006 року (заява № 73053/01), § 32; *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy* від 27 вересня 2011 року (заява № 43509/08), §§ 40, 41, 42].

Конституційний Суд України звертає увагу на позицію Європейського суду з прав людини, за якою «хоча немає жодних сумнівів щодо важливості податку для дієвого функціонування держави, Суд не переконаний, що усунення процесуальних гарантій під час накладення штрафних санкцій у цій ділянці є потрібним для підтримання дієвості фіскальної системи або дійсно це можна розглядати як те, що відповідає духу та меті Конвенції» [рішення у справі *Jussila v. Finland* від 23 листопада 2006 року (заява № 73053/01), § 36].

6.2. Конституційний Суд України бере до уваги, що оспорюваний припис Кодексу допускає застосування значних розмірів штрафів, і його метою є не грошова компенсація за завдану шкоду, а покарання й запобігання повторному вчиненню правопорушень; зазначений штраф застосовують відповідно до припису права, що є загальним правилом. Наведене в сукупності вказує на суть санкції в оспорюваному приписі Кодексу, яка може бути визнана співмірною з кримінальним покаранням.

Конституційний Суд України висноує, що застосування до платника податків санкції, яка за своєю природою є співмірною з кримінальним покаранням, має поєдну-

ватись із обов'язком законодавця врегулювати порядок притягнення до відповідальності в такий спосіб, який втілював би для відповідного суб'єкта гарантії, установлені Конституцією України, а саме принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61) та принцип презумпції невинуватості (стаття 62).

7. Відповідно до Конституції України юридична відповідальність має індивідуальний характер (частина друга статті 61). Конституційний Суд України акцентує, що цей конституційний принцип є однією з гарантій під час притягнення особи до юридичної відповідальності.

7.1. Такий підхід підтвердив Конституційний Суд України в юридичній позиції, якою встановлено, що для забезпечення дотримання прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, індивідуалізації її відповідальності та реалізації вимог статті 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи, вирішення її відповідно до закону уповноважений орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи (перше речення абзацу третього підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 травня 2015 року № 5-рп/2015).

7.2. Конституційний Суд України висловив юридичні позиції щодо розуміння застосування принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, зазначивши у Рішенні від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022, зокрема, таке:

— «принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності <...> має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

— «потреба в індивідуалізації розміру штрафу є нагальною у випадках, коли цей розмір є істотним, унаслідок чого його застосування може бути надмірним втручанням у низку конституційних прав винної особи» (абзац четвертий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини).

7.3. Конституційний Суд України констатує, що наведений підхід до питання індивідуалізації юридичної відповідальності є характерним для практики Європейського суду з прав людини, а також органів конституційного судочинства інших держав.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі *Краєва проти України / Kraveva v. Ukraine* від 13 січня 2022 року (заява № 72858/13) зазначив, зокрема, що «штраф у розмірі, що дорівнює вартості товару, сам собою є надмірно великою сумою, та конфіскація товару були обов'язковими заходами без жодних винятків. Брак будь-якої дискреції у цьому випадку не дав українським судам можливості оцінити особну ситуацію, унаслідок чого втрачається сенс будь-якого оцінювання» (§ 31).

Конституційний Суд Литовської Республіки у постанові від 3 листопада 2005 року (справа № 02/03-03/03-04/03-05/03-39/03-05/04-16/04-02/05-04/05) щодо індивідуалізації юридичної відповідальності висловив, зокрема, таку позицію: «Якщо закон не встановлює диференційовані розміри штрафів, а закріплює надмірно великі штрафи чітко визначеного розміру, і якщо при цьому відсутня можливість диференціювати юридичну відповідальність за відповідне порушення закону на підставі цього закону або інших законів, тоді при накладенні штрафу відсутня можливість індивідуалізувати його розмір з урахуванням характеру, небезпеки (тяжкості), масштабу та інших ознак порушення закону, а також обставин, що пом'якшують відповідальність, та інших обставин (з огляду на це такий штраф буде занадто великим для порушника закону, оскільки він буде непропорційним (неспівмірним) вчиненому порушенню закону, а отже, несправедливим); таке правове регулювання не буде відповідати принципам справедливості та верховенства права» (§ 10.1).

Конституційна рада Французької Республіки у рішенні від 17 березня 2011 року № 2010-103, надаючи конституційну оцінку законодавчому положенню щодо збільшення розміру податку, зазначила, що «принцип індивідуалізації покарання, який витікає зі статті [8 Декларації прав людини і громадянина 1789 року], означає, що нарахування додаткових платежів, коли воно має характер стягнення, може застосовуватися лише в тому випадку, якщо податковий орган, за відповідного контролю з боку судді, прийняв рішення про його застосування із врахуванням обставин, властивих конкретній справі; що, разом з тим, законодавцю не може бути заборонено встановлювати норми, які забезпечують ефективне покарання правопорушень» [*Décision QPC Société SERAS II (Majoration fiscale de 40 % pour mauvaise foi)*, § 4].

Постанова Конституційного Суду Республіки Молдова від 10 травня 2016 року № 10 містить юридичну позицію щодо розуміння принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, якою, зокрема, передбачено, що «індивідуалізація санкції повинна відображати зв'язок між санкцією (її пропорційністю та характером) та ступенем суспільної небезпеки діяння; за відсутності критеріїв індивідуалізації санкцій, чітко зазначених у правовій базі, судова індивідуалізація не може бути ефективно задоволена стосовно правопорушника з метою забезпечення повноти його законних прав та свобод» (§ 61, § 62).

Зважаючи на наведене, Конституційний Суд України зазначає, що забезпечення для особи гарантій індивідуалізації юридичної відповідальності у випадках, коли санкція може бути прирівняна до кримінального покарання, є сталою практикою конституційного судочинства в демократичних державах.

8. Конституційний Суд України зазначає, що з огляду на системну єдність Конституції України принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України) пов'язаний із принципом презумпції невинуватості (стаття 62 Основного Закону України), та зауважує, що під час застосування санкцій, які за суттю співмірні з кримінальним покаранням, вирішальним є встановлення законодавцем обов'язку для правозастосовного органу довести вину суб'єкта, якого притягують до юридичної відповідальності. У цьому випадку форма (ступінь) вини є однією з тих обставин, яку мають урахувати і контролюючий орган, і суд під час дослідження всіх фактичних і юридичних аспектів справи.

Згідно зі статтею 62 Основного Закону України цей принцип має конкретний механізм, а саме: особу вважають невинуватою у вчиненні злочину і не можуть піддати кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і вста-

новлено обвинувальним вироком суду (частина перша); ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (частина друга); обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на користь особи (частина третя).

Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях зазначав, що елементом принципу презумпції невинуватості є принцип *in dubio pro reo*, згідно з яким під час оцінювання доказів усі сумніви щодо вини особи тлумачаться на користь її невинуватості; презумпція невинуватості особи передбачає, що обов'язок доведення вини особи покладено на державу (абзаци другий, третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Із Конституції України випливає, що поняття «вина» і обов'язок її доведення державними органами є стрижневими для розуміння статті 62 Основного Закону України. Презумпція невинуватості є процесуальною гарантією, яка, зокрема, покладає тягар доказування на правозастосовні органи та передбачає правові презумпції факту й права під час притягнення суб'єкта до відповідальності. Увесь зазначений конституційний принцип презумпції невинуватості, безперечно, буде порушено, якщо законодавче регулювання не міститиме вимоги щодо установлення вини суб'єкта, якого притягують до юридичної відповідальності.

Конституційний Суд України акцентує увагу на тому, що зміна характеру правовідносин контролюючих органів і підприємців — платників податків в аспекті втілення конституційного принципу презумпції невинуватості спричинена потребою у посиленні дієвості верховенства права в економічному житті України, зокрема істотному поліпшенні позицій держави за критеріями Індексу економічної свободи (*The Index of Economic Freedom*).

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що судова практика застосування приписів Кодексу, як і наукова доктрина, формують дискурс упровадження необхідності доведення вини платника податків у податкових правовідносинах. Такий підхід дає можливість утілити конституційні гарантії в порядок притягнення до фінансової відповідальності платника податків у тих випадках, коли доведення вини як істотний елемент складу правопорушення дає змогу індивідуалізувати конкретну справу, тобто реалізувати розсуд та застосувати справедливую санкцію як уповноваженим контролюючим органом, так і судом (суддею).

9. Дійшовши висновку про обов'язок законодавця забезпечувати стосовно платника податків гарантії, установлені у частині другій статті 61 і статті 62 Конституції України, у випадках, коли до нього застосовано санкцію, яка за суттю співмірна з кримінальним покаранням, Конституційний Суд України зважає на межі своїх повноважень, установлених Конституцією України.

9.1. Оспорюваний припис Кодексу є формальною підставою для притягнення до фінансової відповідальності, установлює розмір штрафу (10 відсотків суми податку на додану вартість) та кількість календарних днів, на які порушено визначений пунктом 201.10 статті 201 Кодексу граничний строк реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних. Однак порядок притягнення платника податків до фінансової відповідальності є цілісним і передбачає потребу у врахуванні та застосуванні уповноваженими органами інших приписів Кодексу, які органічно пов'язані з оспорюваним приписом Кодексу.

Конституційний Суд України бере до уваги, що законодавець поступово запроваджує вину суб'єкта як елемент складу податкового правопорушення, що обумовлює зростання її ролі в податковому праві. У Кодексі закріплено низку прав платника податків, серед яких, зокрема, право надавати за власною ініціативою письмові пояснення та/або документи щодо обставин, які підтверджують відсутність його вини у вчиненому податковому правопорушенні, в порядку, установленому Кодексом (підпункт 17.1.16 пункту 17.1 статті 17).

У пункті 109.1 статті 109 Кодексу закріплено, що «податковим правопорушенням є протиправне, винне (у випадках, передбачених цим Кодексом) діяння (дія чи бездіяльність) платника податку (в тому числі осіб, прирівняних до нього), контролюючих органів та/або їх посадових (службових) осіб, інших суб'єктів у випадках, передбачених цим Кодексом» (абзац перший); «діяння вважаються вчиненими умисно, якщо існують доведені контролюючим органом обставини, які свідчать, що платник податків удавано, цілеспрямовано створив умови, які не можуть мати іншої мети, крім як невиконання або неналежне виконання вимог, установлених цим Кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи» (абзац другий).

Крім того, у Кодексі визначено, що особу може бути притягнуто до фінансової відповідальності за вчинення податкового правопорушення за умови наявності в її діянні (дії або бездіяльності) вини, крім випадків, передбачених Кодексом (пункт 112.1 статті 112).

Парламент також унормував загальні умови притягнення до фінансової відповідальності за вчинення податкових правопорушень, однією з яких визначено, що особу вважають винною у вчиненні правопорушення, якщо буде встановлено, що вона мала можливість дотримуватися правил та норм, за порушення яких Кодексом передбачена відповідальність, проте не вжила достатніх заходів для їх дотримання; вжиті платником податків заходи щодо дотримання правил та норм податкового законодавства вважають достатніми, якщо контролюючий орган не доведе, що, вчиняючи певні дії або допускаючи бездіяльність, за які передбачена відповідальність, платник податків діяв нерозумно, недобросовісно та без належної обачності (пункт 112.2 статті 112 Кодексу).

Конституційний Суд України враховує, що відповідно до пункту 109.3 статті 109 Кодексу у випадках, визначених пунктами 123.2–123.5 статті 123, пунктами 124.2, 124.3 статті 124, пунктами 125¹.2–125¹.4 статті 125¹ Кодексу, потрібною умовою притягнення особи до фінансової відповідальності за вчинення податкового правопорушення є встановлення контролюючими органами вини особи.

Конституційний Суд України акцентує на тому, що приписи пункту 109.3 статті 109 Кодексу, якими встановлено випадки обов'язкового доведення вини контролюючими органами, не поширюються на оспорюваний припис Кодексу — абзац другий пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу.

9.2. Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що аналіз тих приписів Кодексу, зміст яких стосується виконання Верховною Радою України конституційного обов'язку щодо втілення в законодавчому регулюванні конституційних гарантій (частина друга статті 61, стаття 62 Основного Закону України), не охоплено предметом конституційного контролю у цій справі.

У зв'язку з цим, поважаючи принцип поділу державної влади (статті 6, 19 Конституції України), Конституційний Суд України дійшов висновку, що у цій справі немає підстав для виходу за межі предмета конституційного контролю (*non ultra petita*), зокрема щодо здійснення конституційного контролю приписів Кодексу, якими встановлено по-

рядок притягнення платників податків до юридичної відповідальності. Конституційний Суд України також наголошує, що законодавче регулювання відповідних питань має відповідати Конституції України та юридичним позиціям Конституційного Суду України, викладеним у цьому Рішенні.

Отже, абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу є таким, що не суперечить частині першій статті 8, частинам першій, четвертій статті 41, частині першій статті 42 Конституції України.

10. Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 48 Регламенту Конституційного Суду України сенат Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Із аналізу остаточного судового рішення у справі Представництва Компанії, а саме постанови Шостого апеляційного адміністративного суду від 17 травня 2021 року, убачається, що приписи абзаців третього — шостого пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу не були застосовані. Отже, автор клопотання в цій частині конституційної скарги не дотримав вимог частини першої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 4 статті 62 цього закону — неприйнятність конституційної скарги.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 55, 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 62, 63, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»

Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України.

2. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» у частині відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців третього — шостого пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

3. 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».

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r(II)/2025 dated November 26, 2025 in the case upon the constitutional complaint of ANDRITZ HYDRO GmbH regarding the constitutionality of certain provisions of Article 120^{1.1} of the Tax Code of Ukraine (on ensuring constitutional guarantees of taxpayer rights)

ANDRITZ HYDRO GmbH (hereinafter, the «Company»), founded in the Federal Republic of Germany, through its representative office under the name «Representative Office of ANDRITZ HYDRO GmbH» (hereinafter, the «Representative Office»), registered and acting on behalf of the Company in Ukraine, has appealed to the Constitutional Court to verify the compliance of certain provisions of Article 120^{1.1} of the Tax Code of Ukraine (hereinafter, the «Code») with Articles 8.1, 41.4, and 62.1 of the Constitution of Ukraine (constitutionality).

According to paragraphs 1 to 6 of Article 120^{1.1} of the Code, penalties are imposed for violating the deadline for registering a tax invoice and/or adjustment calculation in the Unified Register of Tax Invoices.

For the period of martial law in Ukraine, the legislator has significantly reduced the amount of fines for violation by value-added tax payers of the deadline for registering a tax invoice and/or adjustment calculation for such a tax invoice in the Unified Register of Tax Invoices, however, the contested provisions of Article 120^{1.1} of the Code have not lost their force.

In its constitutional complaint, the Company's representative raises the issue of verifying the constitutionality of paragraphs 1 to 6 of Article 120^{1.1} of the Code, however, an analysis of the court decisions in its case shows that only the sanction specified in paragraph 2 of Article 120^{1.1} of the Code has been applied to the Company's Representative Office.

Therefore, the Constitutional Court of Ukraine considers that the subject of constitutional review in this case is the provision of paragraph 2 of Article 120^{1.1} of the Code in conjunction with paragraph 1 of Article 120^{1.1} of the Code.

The Constitutional Court of Ukraine notes that legal liability for violations of tax legislation, in particular the specifics of financial liability, specific measures of such liability (sanctions) applied to taxpayers (natural and legal persons) who violate tax legislation through their actions or inaction, may be determined exclusively by the laws of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine notes that in order to ensure proper payment and collection of taxes, the legislator is obliged to establish a procedure for their payment and collection, which would include, in particular, tax administration procedures, tax calculation methods, the powers of tax collection, control and supervision authorities in this area, as well as the grounds and procedure for bringing to legal liability.

At the same time, the Verkhovna Rada of Ukraine, in exercising its constitutional powers to establish legal liability for violations of tax legislation, cannot act arbitrarily.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the contested provision of the Code does not infringe upon the essence of the right to property guaranteed by the Constitution of Ukraine (Article 41) in its systemic interconnection with the right to engage in entrepreneurial activity that is not prohibited by law (Article 42.1), and concludes that it needs to be reviewed for constitutionality, taking into account the principle of proportionality (reasonableness), and also notes that the contested provision of the Code is clearly and comprehensively stated in view of the requirement of legal certainty, which is a component of the rule of law.

The introduction of financial liability for violating the deadline for registering a tax invoice and/or adjustment calculation in the Unified Register of Tax Invoices (Article 120^{1.1} of the Code) is aimed at protecting Ukraine's economic security by ensuring the legality of electronic administration of value added tax.

The establishment by the legislator of financial liability for violations of tax legislation is aimed at complying with the requirements of Articles 67, 92.1, and 92.2.1 of the Constitution of Ukraine.

The contested provision of the Code as a legislative measure also meets the criterion of necessity in a democratic society: in order to achieve a legitimate goal, the legislator applied the least burdensome means of interference with the constitutionally guaranteed right to property (Article 41) in its interrelation with the right to engage in entrepreneurial activity that is not prohibited by law (Article 42.1).

The contested provision of the Code does not violate the fair balance between the constitutional value of protecting Ukraine's economic security and protecting the aforementioned rights of taxpayers.

The Constitutional Court of Ukraine takes into account that the contested provision of the Code allows for the imposition of significant fines, and its purpose is not monetary compensation for the damage caused, but punishment and prevention of repeat offences; the specified fine is imposed in accordance with the provision of law, which is a general rule. Taken together, this indicates the essence of the sanction in the contested provision of the Code, which may be considered commensurate with criminal punishment.

The application of a sanction to a taxpayer, which is by its nature commensurate with criminal punishment, must be combined with the legislator's obligation to regulate the procedure for bringing to liability in a manner that would embody the guarantees established by the Constitution of Ukraine for the relevant entity, namely the principle of individualisation of legal liability (Article 61.2) and the principle of presumption of innocence (Article 62).

The Constitutional Court of Ukraine notes that, given the systemic unity of the Constitution of Ukraine, the principle of individualisation of legal liability (Article 61.2 of the Constitution) is linked to the principle of presumption of innocence (Article 62 of the Constitution), and notes that when applying sanctions that are essentially commensurate with criminal punishment, it is crucial for the legislator to establish the obligation for the law enforcement agency to prove the guilt of the subject being held legally liable. In this case, the form (degree) of guilt is one of the circumstances that must be taken into account by both the supervisory authority and the court when examining all factual and legal aspects of the case.

The contested provision of the Code is a formal basis for imposing financial liability, establishing the amount of the fine (10 per cent of the amount of value added tax) and the number of calendar days by which the deadline for registering a tax invoice and/or adjustment calculation in the Unified Register of Tax Invoices, as specified in Article 201.10 of the Code, has been exceeded. However, the procedure for holding a taxpayer financially liable is comprehensive and requires the competent authorities to take into account and apply other provisions of the Code that are organically linked to the contested provision of the Code.

The Constitutional Court of Ukraine takes into account that, in accordance with Article 109.3 of the Code, in the cases specified in Articles 123.2–123.5, 124.2, 124.3, 125^{1.2}–125^{1.4} of the Code, a necessary condition for holding a person financially liable for a tax offence is the establishment of the person's guilt by the controlling authorities.

The provisions of Article 109.3 of the Code, which establish cases of mandatory proof of guilt by the controlling authorities, do not apply to the disputed provision of the Code — Article 120^{1.1} of the Code.

The Constitutional Court of Ukraine declared paragraph 2 of Article 120^{1.1} of the Tax Code of Ukraine in conjunction with paragraph 1 of Article 120^{1.1} of the Tax Code of Ukraine as such that is in compliance with the Constitution of Ukraine (is constitutional) and held to close the constitutional proceedings in the case upon the constitutional complaint of

ANDRITZ HYDRO GmbH regarding the constitutionality of the provisions of paragraphs 3 to 6 of Article 120^{1.1} of the Tax Code of Ukraine based on Article 62.4 of the Law «On the Constitutional Court» — inadmissibility of the constitutional complaint.

Supplementary information:

— Urgent Opinion on the reform of fair trial requirements related to substantial administrative penalties, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 1 June 2021, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2–3 July 2021) [CDL-AD(2021)021].

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 2-rp/2005, 24.03.2005;
- no. 15-rp/2009, 23.06.2009;
- no. 5-rp/2015, 26.05.2015;
- no. 2-r/2019, 26.02.2019;
- no. 3-r(II)/2021, 21.07.2021;
- no. 5-r(II)/2021, 21.07.2021;
- no. 4-r(II)/2022, 15.06.2022;
- no. 9-r(II)/2022, 16.11.2022;
- no. 12-r(II)/2024, 18.12.2024.

European Court of Human Rights:

- *Beyeler v. Italy*, no. 33202/96, 05.01.2000;
- *Capital Bank v. Bulgaria*, no. 49429/99, 24.11.2005;
- *Feldman and Slovyansky Bank v. Ukraine*, no. 42758/05, 21.12.2017;
- *Engel and others v. The Netherlands*, nos. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 15.12.2005, 08.06.1976;
- *Lutz v. Germany*, no. 9912/82, 25.08.1987;
- *Bendenoun v. France*, no. 12547/86, 24.02.1994;
- *Jussila v. Finland*, no. 73053/01, 23.11.2006;
- *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy*, no. 43509/08, 27.09.2011;
- *Krayeva v. Ukraine*, no. 72858/13, 13.01.2022.

Other Courts:

- Constitutional Court of the Republic of Lithuania, no. 02/03-03/03-04/03-05/03-39/03-05/04-16/04-02/05-04/05, 03.11.2005;
- Constitutional Council of the French Republic, no. 2010-103, 17.03.2011;
- Constitutional Court of the Republic of Moldova, no. 10, 10.05.2016.

ОКРЕМА (ЗБІЖНО-РОЗБІЖНА) ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Олександра Водяннікова
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України
(щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)
від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025**

Колись судді висловлювались *seriatim*, тобто кожен окремо і від власного імені. Це відображало уявлення про рівність суддів і їх особисту відповідальність. Згодом ідея єдиного голосу суду утвердилася як символ інституційної єдності, але ця єдність не заперечує права на інтелектуальну самостійність. Авторитет суду як колегіального органу передбачає збереження простору для фахової дискусії, у межах якого кожен суддя зберігає відповідальність за власну позицію.

Інститут окремої думки робить публічним внутрішню динаміку суддівського мислення, дозволяє суду залишатися простором аргументів, а не лише голосів «за» чи «проти». Справжній авторитет суду, його легітимність полягає у діалозі, у спільному пошуку, де розбіжність є не слабкістю, а формою чесності.

Тому ця окрема думка — відлуння спільного пошуку, суддівського діалогу, в якому постало рішення Конституційного Суду України (далі — Суд) у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків) від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025 (далі — Рішення). Бо право існує доти, доки триває розмова між суддями, між владою і суспільством, між минулим і майбутнім, тобто доки триває «Великий діалог»¹. Саме в цьому діалозі народжується рішення, формується його сенс і значення. Окрема думка судді є частиною цього процесу, вона фіксує межі згоди, висвітлює невидимі грані проблеми, зберігає у праві простір для розвитку.

Утримання від висловлення мотивованої позиції, навіть продиктоване найкращими міркуваннями інституційної стриманості, створює ризик сприйняття права як замкненої й самодостатньої системи, що не потребує пояснень. Водночас демократію уґрунтовано на відкритості і діалозі, а не на мовчазному прийнятті результату; на переконанні, а не на авторитеті чи примусі. Окрема думка судді має самостійне конституційне значення, оскільки засвідчує, що право розвивається через зіставлення аргументів і збереження простору для сумніву, без якого неможливий подальший розвиток та пошук справедливого балансу між законом і справедливістю.

Суд, який допускає діалог, внутрішню аргументовану дискусію, демонструє інституційну силу, здатність до саморефлексії, без якої неможливе справжнє правосуддя. І ця окрема думка — свідчення саме такої зрілості: прагнення не лише погодитися чи не погодитися, а зрозуміти глибше, чому право повинно залишатися живим діалогом, а не застиглою догмою.

Ця окрема думка частково збігається, а частково є розбіжною з Рішенням. Такий формат відображає складність самої правової матерії, у якій істина рідко буває одно-

¹ Див. Hutchins R. The Great Conversation. Great Books of the Western World: in 60 vols. [2nd edn.] London: Encyclopedia Britannica, 1994. Vol. I-II: The Syntopicon. P. 48–49.

значною. Суддя Суду у міркуваннях може поділяти висновок, але не його обґрунтування, підтримане більшістю суддів Суду; або, навпаки, підтримувати аргументацію, але не висновок.

Вироблення позиції Суду нагадує шлях із багатьма розгалуженнями. На цьому шляху Суд постійно стоїть перед вибором: яким маршрутом дійти до ухвалення рішення у справі. Деякі з цих шляхів ведуть у глухий кут, де правова аргументація втрачає внутрішню узгодженість або суперечить принципам і цінностям Конституції України. Інші ж напрями можуть бути альтернативними, але однаково валідними й допустимими у межах конституційного дискурсу. Саме на таких перехрестях і формується юридична позиція, що є результатом свідомого вибору між кількома можливими способами тлумачення.

У цій справі, на моє переконання, Суд загалом рухався правильним шляхом, але зробив обхідний *detour*, а саме обрав аргументаційний маршрут, який є логічним і валідним, але з яким я не можу повністю погодитися. Я вважаю, що існував пряміший шлях, який дозволив би ясніше окреслити конституційний принцип, що лежить в основі справи і, головне, застосувати його на повну силу у цій справі. Отже, замість того, щоб виїхати на магістраль, ми все ще рухаємось манівцями. Водночас Рішення становить важливий крок у розвитку конституційної доктрини, адже відкриває простір конституціоналізації податкового права.

Часткова збіжність окремої думки означає згоду з базовим конституційним напрямом, закладеним у Рішенні, засвідчує єдність у розумінні його *ratio*, фундаментальних принципів, закладених в його основу. Часткова розбіжність не є запереченням цього, а радше відображає живу природу таких принципів. Конституційні принципи — це не застигли догми, а динамічна матерія, що розвивається разом із суспільством і правовою культурою. Адже конституція — це про візію майбутнього політичної спільноти, яке набуває конкретних форм через демократичний процес і суспільний діалог. Вона окреслює напрям розвитку — те, якою спільнота прагне бути, якими цінностями керуватись і яким способом ухвалювати колективні рішення. Конституція, будучи установчим актом політичної спільноти (нації, народу), є одночасно соціальним і політичним проектом, спрямованим у майбутнє: вона не фіксує реальність, а формує її.

Це майбутнє, однак, не може бути нав'язане. Конституційний текст оживає лише тоді, коли суспільство наповнює його змістом у процесі участі, обговорення, згоди і навіть незгоди. Демократичне самовизначення — триваючий процес, який потребує інституційної охорони від руйнування, спотворення чи узурпації. Саме тому парадигматична функція Суду полягає у захисті такого демократичного процесу, як простір відкритого вироблення спільної візії майбутнього, без якої політична нація існувати не може.

Як і сама Конституція України, її тлумачення Судом не є остаточним, воно розгортається в часі, реагує на зміни у праві, моралі та суспільній свідомості. Кожне рішення фіксує певний етап цього руху, відкриваючи нові горизонти подальшому розвитку. Суд не лише тлумачить існуючі норми, а й бере участь у формуванні смислового простору, у якому ці норми розвиваються. Конституційне судочинство є і актом збереження, і творення. У цьому контексті кожна суддівська думка — це не просто реакція на юридичне питання, що постало у справі, а внесок у триваючий діалог, що є умовою для тривалого розвитку конституційної ідеї.

Тому висловлена суддею Суду оцінка може вказувати на напрям, який ще не набув достатніх умов для свого утвердження чи практичного втілення, але сумлінність судді Суду вимагає його означити. Навіть якщо цей напрям не стане складовою чинної

конституційної матерії, він залишиться частиною ширшого процесу — еволюції принципів і цінностей, який може продовжити розвиток у інший, не менш обґрунтований і легітимний спосіб.

Окрема думка, в якій суддя Суду водночас погоджується і заперечує, не руйнує легітимності. Вона доповнює її, дозволяючи побачити рішення не як завершену формулу, а як етап у тривалому розвитку конституційного правопорядку, підтверджуючи і підтримуючи живий характер Конституції України. Вона є запрошенням до подальшої інтелектуальної розмови між суддями, між Судом і суспільством, в науковому середовищі. Адже у праві, як і в науці, розвиток можливий лише тоді, коли навіть згода зберігає у собі зерно сумніву, а критичне мислення залишається рушієм думки людства.

Я погоджуюсь із Судом у базовому векторі його міркувань: установлюючи законом відповідні санкції за податкові правопорушення, законодавець має широку свободу розсуду, що має відповідати конституційним принципам. Однак обраний Судом шлях — це конституційний *detour*: визнавши проблему, Суд оминув її розв'язання.

Я вважаю, що сама конструкція санкції, запровадженої оспорюваним приписом Податкового кодексу України (визначення штрафу не у фіксованому розмірі та не в межах нормативно встановленого діапазону, а у вигляді відсотка від суми податку на додану вартість, зазначеної у відповідній податковій накладній або розрахунку коригування) є конституційно дефектною, оскільки робить ступінь суворості покарання залежним не від поведінки платника податків, не від рівня суспільної небезпеки порушення, і не від форми вини, а від суми господарської операції — тобто від економічного масштабу діяльності суб'єкта.

Ця конструкція призводить до ситуації, коли формально за вчинення однакового правопорушення (ідентичного за тривалістю затримки, характером і наслідками) встановлюють радикально різні за тяжкістю санкції виключно у зв'язку з вартістю операції. Унаслідок цього рівень втручання держави у право власності стає випадковим з погляду правової характеристики діяння.

Суд, хоча і сформулював надзвичайно важливі позиції для реформування податкового права України, не зробив вирішального кроку, а лише констатував, що такий аналіз виходить за межі його повноважень.

Отже, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне викласти окрему (збіжно-розбіжну) думку щодо Рішення.

Загальна логіка Рішення та її межі

У цій справі компанія «ANDRITZ HYDRO GmbH» (далі — Заявник) оскаржила конституційність окремих приписів пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України (далі — Кодекс).

Оспорювані приписи пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу встановлюють відповідальність платника податків у вигляді штрафу за несвоєчасну реєстрацію податкової накладної або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних. Модель відповідальності побудована за принципом ескалюючої шкали санкції з адвалорним обчисленням штрафу, у межах якої розмір штрафу визначається як відсоток від суми податку на додану вартість, зазначеної у відповідному документі, та зростає залежно від тривалості прострочення реєстрації — від 10 відсотків до 50 відсотків.

Аргументація Суду вибудована послідовно та відповідно до класичної моделі перевірки конституційності: визначення предмета конституційного контролю, застосованих конституційних принципів, аналіз легітимної мети втручання, перевірка його

придатності, потреби та домірності (пропорційності), а також до стандартів Європейського суду з прав людини щодо третього «критерію *Engel*»¹. У цій частині Рішення є методологічно виваженим і доктринально коректним.

Утім цією ж доктринальною коректністю водночас окреслюються і внутрішні межі аргументації. Суд чітко ідентифікує ключову конституційну проблему — співмірність значних фінансових санкцій із кримінальним покаранням та пов'язаність із цим гарантій індивідуалізації відповідальності й презумпції невинуватості — однак утримується від повноцінного нормативного висновку щодо її наслідків для конституційності оспорюваної норми Кодексу.

Отже, Суд здійснює детальний аналіз, який логічно підводить до потенційно іншого результату, але зупиняється в той момент, коли цей аналіз мав би трансформуватися у конституційно-правову оцінку.

Найпроблемнішою частиною Рішення є тлумачення принципу пропорційності у відриві від принципу індивідуалізації відповідальності. Суд докладно аналізує третій «критерій *Engel*» (підпункти 6.1 та 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення), наводить власні позиції з цього питання (підпункти 7.1 та 7.2 пункту 7 мотивувальної частини Рішення), позиції іноземних органів конституційної юрисдикції щодо потреби індивідуалізації санкцій (підпункт 7.3 пункту 7 мотивувальної частини Рішення), визнаючи, що оспорюваний штраф може бути співмірним із кримінальним покаранням, і такий характер санкції потребує індивідуалізації юридичної відповідальності. Однак після цього Суд заявляє, що питання втілення в законодавчому регулюванні конституційних гарантій частини другої статті 61, статті 62 Конституції України не охоплено предметом конституційного контролю у цій справі (підпункт 9.2 пункту 9 мотивувальної частини Рішення).

У результаті формується логічний розрив: пропорційність визнається без аналізу того, чи було забезпечено її ключову умову — можливість індивідуалізації санкції. Фактично Суд формулює важливу, логічну, обґрунтовану і повноцінну конституційну доктрину — але відмовляється застосувати її до конкретної норми. Такий підхід створює парадокс: конституційні гарантії проголошуються, однак не втілюються у правовий висновок.

Я переконаний, що Рішення є важливим кроком у конституціоналізації санкцій в податковому праві та наближенні податкового права до конституційних стандартів демократичної держави. Саме це зумовило мою підтримку Рішення.

Однак мотивувальна частина Рішення залишає відчуття незавершеності: доктрина сформульована, але не застосована; проблема виявлена, але не вирішена; правильний напрям обрано, але ним не пройдено до кінця.

На мій погляд, мотивувальна частина Рішення містить низку концептуальних помилок, які впливають на саму логіку конституційної оцінки фінансової санкції та зрештою визначають обраний Судом підхід:

1. *Помилка у визначенні мети санкції*. Суд, визначаючи легітимну мету оспорюваного припису Кодексу, вказує, що фінансова санкція «спрямована на захист економічної безпеки України шляхом забезпечення законності у здійсненні електронного адміністрування податку на додану вартість», а також на «підвищення ефективності використання ресурсів економіки, зокрема через зменшення витрат підприємств і держави».

Однак таке формулювання фактично ототожнює мету санкції з метою норми, за порушення якої вона встановлена. Метою санкції не може бути стабільність податкової системи як такої, ефективність обліку або зменшення трансакційних витрат, це цілі

¹ *Engel and Others v. The Netherlands* (1976), § 82–83.

основної диспозиції норми. Будь-яка санкція має досить утилітарну мету (спонукання до додержання норми із вказівкою на несприятливі наслідки у разі невиконання припису) і водночас є засобом захисту, що діє для спонукання до правомірної поведінки та запобігання порушенням.

2. *Визнання застосовності третього «критерію Engel» без реальної оцінки домірності (пропорційності).* Суд визнав, що оспорювана санкція може бути співмірною з кримінальним покаранням у розумінні третього «критерію Engel» (підпункт 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення). Однак після цього Суд не здійснив аналізу домірності санкції крізь призму такої її природи, а натомість зосередився на питанні процесуальних гарантій — презумпції невинуватості та індивідуалізації відповідальності. Така аргументація порушує структуру конституційного аналізу: визнання карного характеру санкції вимагає передусім оцінити інтенсивність втручання у право власності; передбачуваність наслідків; співвідношення тяжкості діяння і розміру санкції. Перехід без цієї оцінки до питання процесуальних гарантій фактично виводить з поля зору матеріальний вимір пропорційності, а в центрі залишаються лише процесуальні аспекти.

3. *Визнання процесуальних вимог без застосування їх до санкції.* Суд визнав потребу у дотриманні презумпції невинуватості, індивідуалізації відповідальності та інших гарантій, якщо санкція має карний характер. Проте Суд відмовився дати оцінку самій санкції через те, що норми щодо процесуальних механізмів не є предметом оскарження. У результаті склалася суперечлива конструкція: Суд визнав стандарти, але відмовився застосувати їх до тієї санкції, яку аналізував.

На мій погляд, Суд рухався у правильному доктринальному напрямі, однак здійснений *detour* призвів не до конституційного висновку щодо санкції, а до її фактичного виведення з-під повноцінного контролю.

1. Санкція як самостійний об'єкт конституційного контролю

У цій справі конституційне питання, що постало перед Судом, полягає в тому, чи відповідає Конституції України санкція у податковому законодавстві, тобто чи є конституційно допустимою її модель та порядок застосування.

Це порушує принципове питання: чи може санкція бути самостійним об'єктом конституційного контролю, відокремленим від диспозиції правової норми. Адже згідно з теорією права санкція — це передбачена нормою вказівка на несприятливі правові наслідки, які настають у разі порушення припису, закріпленого в диспозиції, а також інституційний спосіб захисту цього припису від можливих порушень або спонукання до додержання норми права¹. Її призначенням є не лише реагування на вчинене правопорушення, а й попередження його в майбутньому у спосіб впливу на поведінку адресатів норми. У цьому сенсі санкція структурно пов'язана з основним приписом і функціонує як його складова.

Практика Суду доводить, що санкція може бути окремим об'єктом конституційного контролю². Санкція становить важливий інструмент (засіб) правового регулювання,

¹ Див., напр.: Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 132–133.

² Див.: Рішення у справі щодо індивідуалізації юридичної відповідальності за порушення прав споживачів від 1 листопада 2023 року № 9-р(П)/2023; Рішення у справі щодо індивідуалізації юридичної відповідальності особи за митне правопорушення від 5 липня 2023 року № 5-р(П)/2023; Рішення у справі щодо індивідуалізації юридичної відповідальності від 15 червня 2022 року № 4-р(П)/2022; Рішення у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу другого статті 471 Митного кодексу України від 21 липня 2021 року № 3-р(П)/2021.

за допомогою якого держава здійснює найбільш інтенсивне втручання у права особи. Саме тому її правова природа, спосіб визначення та практичний ефект мають самостійне значення у площині конституційного контролю.

Водночас санкція є структурним елементом норми, який обумовлений існуванням диспозиції. Для цілей конституційного контролю це означає, що у разі визнання неконституційним законодавчого припису, що містить диспозицію норми, санкція автоматично втрачає чинність разом з таким приписом, адже зникає її об'єкт захисту. Однак це не означає, що у разі визнання неконституційною санкції втрачає чинність законодавчий припис, що містить диспозицію.

Отже, санкція підлягає конституційному контролю так само, як і диспозиція норми. Хоча санкція формально виконує допоміжну функцію, саме вона визначає інтенсивність державного втручання у сферу прав людини. Тому її зміст і структура не можуть залишатися поза межами перевірки на відповідність конституційним приписам.

1.1. Мета санкції для цілей конституційного контролю

Оцінюючи легітимну мету санкції, на мій погляд, не можна механічно переносити на неї цілі основного припису, що містить диспозицію. Мета норми, яка регулює певну сферу суспільних відносин (у цьому випадку — податкове адміністрування), має значення для конституційного аналізу санкції лише опосередковано — як контекст для перевірки домірності. Саме вона дає можливість оцінити, чи відповідає обраний законодавцем спосіб примусу тій користі, якої він прагне досягти, і чи не існує менш обтяжливих засобів для досягнення тієї мети.

Санкція за своєю суттю не створює економічну стабільність, не оптимізує адміністративні процедури і не вдосконалює цифрові системи. Її призначення — інше і значно вужче: спонукати до дотримання припису у спосіб встановлення несприятливих наслідків за його порушення і тим самим захистити сам припис як такий. Саме з цієї позиції і має оцінюватися її легітимна мета.

Використання мети диспозиції для виправдання санкції можливе лише в одному аспекті — для перевірки меж допустимості втручання, яке дає змогу Суду поставити питання: чи є конкретна санкція потрібною для досягнення того публічного інтересу, який переслідує держава у відповідній сфері, і чи не перевищує вона за своєю жорсткістю той мінімум примусу, який потрібний для забезпечення виконання норми.

Інакше кажучи, питання не в тому, чи відповідає санкція «економічній безпеці» чи «ефективності податкового адміністрування», а в тому, чи не виходить санкція за межі своєї утилітарної функції — забезпечення дотримання норми про своєчасну реєстрацію податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних.

Під час перевірки легітимної мети Суд мав би розмежувати мету, заради якої існує регулювання, і мету, заради якої допускається примус. Адже легітимна мета санкції — похідна від мети диспозиції, але не тотожна їй.

1.2. Аналіз конституційності моделі санкції

У цій справі предметом конституційного контролю є конституційна допустимість моделі санкції, конструкції та наслідків її застосування. Приписи пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу регулюють фінансову відповідальність платника податків у вигляді штрафу за несвоєчасну реєстрацію податкової накладної або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних у вигляді відсотка від суми податку на додану вартість, зазначеної у відповідній податковій накладній. Указана конструкція призводить до ситуації, коли формально однакове правопорушення (ідентичне за тривалістю затримки, характером і наслідками) тягне за собою радикально різні за тяжкістю

санкції лише у зв'язку з вартістю операції. Унаслідок цього рівень втручання у право власності стає випадковим з погляду правової характеристики діяння і залежить від зовнішнього для складу правопорушення чинника.

У цьому полягає ключова конституційна вада моделі наведеної санкції: вона автоматично може призводити до досягнення третього «критерію *Engel*» — характеру та суворості санкції, але призначення такого стягнення здійснюється без урахування принципів і гарантій, притаманних кримінальному провадженню. Іншими словами, санкція може набути кримінального характеру не тому, що держава так визначила її правову природу, а тому, що формула розрахунку штрафу, закладена в законі, у конкретному випадку перевищила поріг цього критерію лише внаслідок економічного масштабу господарської операції.

Саме ця конструкція створює системний ризик для порушення конституційних гарантій статей 61, 62 Конституції України. Адже коли санкція випадково може стати *de facto* кримінальною, практично неможливо передбачити урахування принципів і гарантій, притаманних кримінальному провадженню.

У Рішенні від 5 липня 2023 року № 5-п(II)/2023 Суд, проаналізувавши санкцію частини першої статті 483 Митного кодексу України, констатував, що «її приписи мають кримінально-правовий характер як за своєю каральною та стримувальною метою, так і за суворістю визначеного нею додаткового обов'язкового адміністративного стягнення у вигляді конфіскації товарів — безпосередніх предметів порушення митних правил, тому призначення такого стягнення має бути здійснене з урахуванням принципів і гарантій, притаманних кримінальному провадженню» (абзац п'ятий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини); «отже, зі змісту санкції частини першої статті 483 Кодексу випливає, що законодавець визначив міру адміністративної відповідальності, яка не є справедливою і такою, що відповідає легітимній меті» (абзац четвертий підпункту 2.7 пункту 2 мотивувальної частини).

Якщо Суд визнав несправедливою модель відповідальності, яка встановлює обов'язкову конфіскацію як наслідок правопорушення без урахування обставин справи та особи правопорушника, то тим більше несправедливою є така модель санкції, за якої формально однакове правопорушення (однакові строк прострочення, характер дій і наслідки) спричиняє радикально різні за тяжкістю правові наслідки лише залежно від вартості господарської операції. У такій конструкції санкція втрачає зв'язок із правопорушенням як юридичним фактом і набуває характеру покарання «за економічний масштаб», а не за протиправну поведінку.

Не завжди у всіх випадках третій «критерій *Engel*» досягається, однак ступінь випадковості такого досягнення не обмежений жодними пересторогами чи механізмами (наприклад, встановлення максимального розміру санкції). Якщо модель санкції за своєю конструкцією створює системний ризик перетворення фінансової чи адміністративної відповідальності на покарання кримінального характеру — без належних процесуальних гарантій, — то такий ризик безсумнівно стає конституційно значущим.

Постає наступне принципове питання: чи може держава взагалі запроваджувати модель санкції, розмір якої визначається як відсоток від грошового показника (обороту, доходу, податкової бази тощо)? Відповідь на нього не може бути негативною *a priori*. Такі моделі відомі правопорядкам демократичних держав і застосовуються, зокрема, у сфері антимонопольного права, де розмір штрафу прив'язується до обороту суб'єкта господарювання. Їх призначення полягає не стільки у відплаті за порушення, скільки у створенні реального стримувального ефекту (*deterrence*), який корелює з економічною потужністю суб'єкта. Санкція, прив'язана до обороту, запобігає ситуації, за якої по-

рушення свободи конкуренції стає економічно вигідним навіть після сплати штрафу, тобто коли штраф перетворюється на прийнятну «вартість порушення».

Однак сам факт допустимості цієї моделі не знімає з законодавця обов'язку дотримання конституційних вимог щодо урахування принципів і гарантій, притаманних кримінальному провадженню. Установлення таких санкцій має бути виправдане специфікою легітимної мети, а застосування супроводжуватися процесуальними гарантіями, зокрема індивідуалізацією відповідальності, презумпцією невинуватості, правом на ефективний захист і судовий контроль.

Зважаючи на утилітарну мету санкції, що розглядається, Суд мав би оцінити її з огляду на характер шкоди, якій вона може запобігти, а також на вірогідність настання цієї шкоди за відсутності такого заходу. Саме ці два критерії — ступінь потенційної шкоди та ризик її настання — є визначальними для перевірки домірності превентивних заходів поза кримінально-правовою сферою¹.

З цієї перспективи постає питання: якій саме шкоді має запобігти оспорювана санкція і наскільки реальним є ризик її настання без застосування саме такого заходу? Суд, однак, не здійснив такого аналізу. Мотивувальна частина Рішення не містить оцінки ступеня шкоди, яка настає внаслідок несвоєчасної реєстрації податкових накладних, а також аналізу того, чи є затримка реєстрації діянням, що створює істотну та системну загрозу фінансовій стабільності або економічній безпеці держави. Іншими словами, чи виконує свою функцію така модель санкції у домірний спосіб. Унаслідок цього зв'язок між тяжкістю потенційної шкоди, імовірністю її настання та інтенсивністю втручання у право власності є розірваним.

Саме модель санкції — а не лише відсоткові ставки — створює системний ризик для порушення гарантій статей 61, 62 Конституції України.

2. Значення Рішення для конституціоналізації податкової відповідальності

Незважаючи на наведені вище застереження, це Рішення має принципове значення для подальшого розвитку конституційної доктрини у сфері податкової відповідальності. Суд здійснив важливий крок до конституціоналізації податкового примусу, визнавши, що фінансові санкції можуть за своєю суттю набувати карного характеру, а отже — підлягати перевірці за стандартами статей 61, 62 Конституції України.

Рішення формує орієнтир для законодавця: будь-яке посилення фінансової відповідальності має здійснюватися з урахуванням вимог домірності, індивідуалізації, презумпції невинуватості та правової визначеності. Отже, попри критичні зауваження, загальний напрям, обраний Судом, є, на мою думку, правильним. Рішення закладає підґрунтя для приведення податкового законодавства у відповідність до конституційних вимог і відкриває перспективу оновлення підходів до фінансової відповідальності в дусі поваги до прав людини і принципів правовладдя.

На мою думку, одним із ключових здобутків Рішення є визнання того, що характер санкції, а не її законодавча категоризація визначає обсяг конституційних гарантій, які мають бути забезпечені особі. У цьому сенсі Рішення продовжує і підтверджує

¹ Див.: Steiker C. *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, in Prevention and the Limits of the Criminal Law / Andrew Ashworth, Lucia Zedner & Patrick Tomlin eds. 2013. P. 196: «Межі пропорційності щодо некаральних превентивних заходів за визначенням не можуть ґрунтуватися на ретрибутивному критерії вини, а натомість мають орієнтуватися на критерій небезпеки. Тому замість зосередження на ступені тяжкості правопорушення та винуватості правопорушника перевірка пропорційності для цілей превенції має зосереджуватися на ступені шкоди, якій запобігають, та ймовірності її настання за відсутності превентивного заходу».

юридичні позиції Суду щодо індивідуалізації юридичної відповідальності. Формальна класифікація заходу як «фінансової» чи «адміністративної» санкції не може звужувати конституційні права, якщо за своєю суттю та наслідками санкція набуває характеру кримінального покарання. Адже не форма, а зміст втручання має значення для оцінки конституційності.

3. Податки в демократичній державі: представництво, рівність і податкова справедливість

Оцінюючи податкові санкції, Суд неминуче зачіпає сферу, де зосереджені ключові елементи демократичного ладу: представницький характер влади, рівність у розподілі публічних тягарів та вимога податкової справедливості. Тому оцінка податкових санкцій потребує звернення до конституційних засад, на яких ґрунтується система оподаткування в демократичному суспільстві.

У Рішенні Суд підкреслив, що «у Конституції України податкам надано важливого суспільного значення, оскільки від їх належної сплати залежить дієве функціонування України як соціальної держави (стаття 1), збалансованість бюджету України (частина третя статті 95), а їх сплата є конституційним обов'язком кожного (частина перша статті 67)» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини). Такий підхід, на мою думку, є неповним. Суспільна значущість податків не зводиться лише до соціальної функції держави. Передусім питання податкової системи в конституційному сенсі стосується принципу демократичної держави, суспільна важливість податків — це питання конституційної демократії та довіри до влади. У нашій конституційній юриспруденції і доктрині, на жаль, поки відсутній цей вимір податкової системи.

У конституційній демократії оподаткування не є суто технічною сферою публічного управління. Воно становить органічну частину конституційного ладу, оскільки безпосередньо відображає спосіб організації влади, баланс між індивідуальною свободою та публічними потребами, а також характер взаємовідносин між громадянами й державою.

Європейська конституційна доктрина послідовно виходить з того, що справедливість оподаткування — один з основоположних критеріїв демократичного врядування. Федеральний конституційний суд Німеччини виводить принцип податкової справедливості («фундаментальна вимога податкової справедливості» — «*ein grundsätzliches Gebot der Steuergerechtigkeit*») з частини першої статті 3 Основного Закону («Усі люди рівні перед законом»)¹. Конституційна рада Франції, розвиваючи тлумачення Декларації прав людини і громадянина 1789 року, сформулювала принцип рівності перед публічними податками як засадничий критерій конституційного контролю у сфері податкового права²: податок, щоб бути легітимним, має відповідати здатності особи нести податковий тягар; будь-яке втручання, що не корелює із цією здатністю, суперечить самому сенсу публічного внеску³.

¹ BVerfGE 66, 214 — *Zwangsläufige Unterhaltsaufwendungen*. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv066214.html>; BVerfGE 26, 302 — *Spekulationsgeschäfte*. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv026302.html>; BVerfGE 13, 181 — *Schankerlaubnissteuer*. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013181.html>.

² Див. докл.: Lignereux B. Constitutional Norms in French Tax Law. *Review of International & European Economic Law*. 2023. № 03 (02). P. 104–123.

³ Див.: Conseil constitutionnel. Décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014 *Société Red Bull On Premise et autre*, para. 10. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014417qpc.htm>; Conseil constitutionnel. Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 *Loi de finances pour 2013*, para. 101. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012662DC.htm>.

Оподаткування — це сфера взаємодії трьох засадничих принципів конституційної демократії: народного суверенітету, демократичного контролю за публічними ресурсами, демократичного урядування. Податкові правила є формою матеріалізованого республіканізму і громадянства (як конституційного поняття належності до демократичної політичної спільноти): громадяни погоджуються передати частину свого доходу державі лише за умови, що вони беруть участь в управлінні державними справами, а держава діятиме в межах конституції, забезпечуватиме рівність, передбачуваність, пропорційність та підзвітність у застосуванні публічної влади.

Саме тому конституційний контроль щодо податкових норм — інституційна вимога демократичної держави. У демократичній державі податкові санкції не можуть обумовлюватись або мати за мету забезпечення надходжень до бюджету, або мати фіскальний характер, а сама податкова система має забезпечувати дотримання принципу рівності та заборони надмірного тягара.

Податки стали звичною частиною сучасного життя, кожен громадянин щомісяця безпосередньо стикається з державою, сплачуючи податки. Тому справедливість податкової системи має пряме значення для якості демократії. Якщо податки сприймаються як несправедливі — за своєю структурою, адмініструванням чи санкціями, — держава втрачає довіру, а довіра є тим фундаментом, на якому тримається демократичний лад. Хронічна недовіра до державних інститутів, що притаманна українському суспільству, значною мірою є наслідком тривалого досвіду несправедливого оподаткування та непрозорого адміністрування публічних фінансів. Недовіра ж знеохочує демократичну участь, розмиваючи ідею рівного, свідомого та відповідального громадянства. Найпростіший спосіб підірвати демократичні основи — допустити, щоб податки, податкові процедури та пов'язані санкції стали джерелом зневіри замість бути інструментом справедливого розподілу публічних тягарів.

Висновки

У XVII столітті засновник німецької теорії податків Каспар Клок (*Kaspar Klock*) сформулював концепцію *justa et rationabilis causa* для кожного окремого податку¹. У сфері оподаткування принцип *justa et rationabilis causa* — справедливої та розумної підстави — виконує функцію конституційного запобіжника, який унеможливорює використання податків як інструмента необмеженого державного примусу. Кожна сплата податку становить втручання у свободи громадянина, а тому може бути виправдана лише тією мірою, якою вона є пропорційним обмеженням прав, незалежно від того, який рівень захисту чи підтримки особа очікує від держави. Це впливає зі структурних засад демократичної держави, де влада не може застосовувати примус інакше, ніж за наявності справедливої та розумної підстави, що має бути чітко встановлена й переконливо обґрунтована.

Зміст цього принципу полягає не лише у визначенні зовнішніх меж втручання держави у права особи. Основоположні права містять ціннісні орієнтири, які повинні спрямовувати діяльність законодавця та адміністративних органів під час установа, структуривання й застосування податків. Конституція вимагає від держави формувати податкову систему так, щоб вона зберігала простір індивідуальної свободи, за-

¹ Caspar Klock, *Tractatus Nomico-Politicus De Contributionibus In Romano-Germanico Imperio Et Aliis Regnis ut Plurimum Usitatis*, ch. 3, para. 3 (ed. 1699). Див. також: Водяніков О. Податкові субсидії та фундаментальний принцип оподаткування в національному та міжнародному праві. *Держава і право*. 2006. Вип. 33. С. 521–527.

безпечувала рівне ставлення до платників та відповідає вимогам справедливості й пропорційності у широкому сенсі.

Рішення містить важливі та прогресивні положення, що сприяють конституціоналізації податкової відповідальності, зокрема щодо визнання можливості карного характеру фінансових санкцій; прив'язку застосованих конституційних гарантій до характеру санкції, а не її законодавчої класифікації; запровадження стандартів індивідуалізації, презумпції невинуватості та процесуальної справедливості у сфері податкових правовідносин.

Водночас аргументація Суду має внутрішній розрив: визнавши потенційно кримінальний характер санкції, Суд утримався від перевірки її реальної домірності, що позбавило проголошені стандарти практичного змісту в межах цієї справи.

На мою думку, санкція, встановлена пунктом 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу, є неконституційною, оскільки прив'язує суворість штрафу до економічного масштабу операції, а не до характеристик правопорушення, створює ризик автоматичного досягнення третього «критерію *Engel*», але не містить механізмів індивідуалізації і презумпції невинуватості в таких випадках.

Я погоджуюся з напрямом Рішення, але не можу погодитися з його обґрунтуванням у частині оцінки санкції, яка, на мою думку, потребувала повноцінного застосування статей 61 та 62 Конституції України.

Погоджуючись із загальним напрямом аргументації Суду, але не розходячись з ключовими висновками, викладеними у Рішенні, вважаю за потрібне висловити ці міркування для продовження суддівського діалогу, який формує зміст Конституції України у її живому застосуванні. Розбіжність у підходах не применшує значення Рішення. Висловлені міркування покликані не розділяти, а зміцнювати нашу спільну відповідальність за розвиток конституційної доктрини та за збереження тієї внутрішньої послідовності, яка є запорукою довіри до Суду і до самого конституційного правосуддя.

Суддя
Конституційного Суду України

Олександр ВОДЯННИКОВ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Віктора Городовенка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)

Другий Сенат Конституційного Суду України (далі — Суд) ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків) від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025 (далі — Рішення).

Суд у Рішенні визнав «таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України», згідно з якими за порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних визначено штраф у розмірі 10 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації до 15 календарних днів.

Не заперечуючи важливості забезпечення стабільності податкової системи та потреби в сумлінному виконанні платниками податків своїх обов'язків, вважаю, що аргументи, покладені Судом в основу Рішення, не узгоджуються з конституційними засадами притягнення до юридичної відповідальності, з усталеними юридичними позиціями Суду, а також із принципами верховенства права, домірності та презумпції невинуватості.

На моє переконання, під час оцінювання визнаного конституційним припису Податкового кодексу України (далі — Кодекс) Суд не провів належного дослідження його правової природи, умов і наслідків застосування, а також не перевіряв його на відповідність статтям 8, 61, 62 Конституції України у зв'язі з власними юридичними позиціями та критеріями, сформованими у практиці Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). У зв'язку з цим висновок про конституційність відповідного припису Кодексу, якого Суд дійшов у Рішенні, видається необґрунтованим і таким, що суперечить вимогам повноти та всебічності конституційного контролю.

Отже, не погоджуючись із резолютивною частиною Рішення, а також із огляду на зауваження до його мотивувальної частини, керуючись статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України, вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Загальні зауваги

Порядок викладення аргументації в Рішенні створює враження, що висновок про конституційність відповідного припису Кодексу Суд сформулював ще до здійснення повноцінного аналізу, а мотивувальна частина формувалася під уже визначену позицію. Такий спосіб побудови мотивування не відповідає вимогам неупередженого, доказового та послідовного конституційного міркування, яке має передувати висновку, а не формуватися заради його легітимізації.

Хоча в Рішенні коректно окреслено релевантні конституційні підходи до оцінювання домірності санкцій і гарантій прав платників податків під час притягнення до юридичної відповідальності, ці підходи Суд фактично не застосував. Обмежившись їх декларативним відтворенням, Суд не здійснив належного дослідження змісту оспорюваного припису Кодексу та його відповідності окресленим ним самим критеріям. У результаті висновок, сформульований у Рішенні, виявився несумісним із аргументацією Суду та позбавленим належного логічного підґрунтя. Така розбіжність між аргументами та висновком не може вважатися припустимою в конституційному судочинстві, де логічна обов'язковість переходу від передумов до висновку є мінімальним стандартом належної правової аргументації.

Установлені Судом критерії конституційного контролю дають підстави вважати, що непослідовність і неповнота наведеного в Рішенні аналізу не є простою методологічною вадою, а становить ризик відходу від стандартів конституційного правосуддя. Рішення Суду має переконливо демонструвати, що кожен конституційно значущий елемент перевірено, а не лише згадано. Коли ж мотивувальна частина Рішення не забезпечує послідовного та органічного зв'язку між викладеними міркуваннями та висновком, якого дійшов Суд, це підриває внутрішню цілісність міркування Суду і змушує сумніватися в його добросовісності.

2. Щодо незастосування Судом принципів індивідуалізації юридичної відповідальності та презумпції невинуватості

2.1. Санкція, установлена абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу, хоча формально й належить до фінансових (штрафних) санкцій за податкові правопорушення, за своїм характером, природою та наслідками відповідає критеріям «кримінальності», сформульованим ЄСПЛ ще в рішенні у справі *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року, а також розвинутих, зокрема, у рішеннях у справах *Öztürk v. Germany* від 21 лютого 1984 року та *Jussila v. Finland* від 23 листопада 2006 року. У них ЄСПЛ наголосив, що навіть формально адміністративні чи фінансові штрафи можуть мати кримінальну природу, якщо вони, зокрема, є значними, мають превентивну мету та мету покарання й застосовуються до невизначеного кола суб'єктів¹.

Суд у Рішенні дійшов такого ж висновку та зазначив, що «оспорюваний припис Кодексу допускає застосування значних розмірів штрафів, і його метою є <...> покарання й запобігання повторному вчиненню правопорушень; зазначений штраф застосовують відповідно до припису права, що є загальним правилом. Наведене в сукупності вказує на суть санкції в оспорюваному приписі Кодексу, яка може бути визнана співмірною з кримінальним покаранням» (абзац перший підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення).

2.2. Визнання санкції за природою співмірною з кримінальним покаранням потребує обов'язкового застосування до процедури притягнення до відповідальності підвищених конституційних гарантій, насамперед принципів презумпції невинуватості та індивідуалізації юридичної відповідальності.

Суд це виснував у мотивувальній частині Рішення, зазначивши, що «застосування до платника податків санкції, яка за своєю природою є співмірною з кримінальним покаранням, має поєднуватись із обов'язком законодавця врегулювати порядок притягнення до відповідальності в такий спосіб, який втілював би для відповідного суб'єкта

¹ Див., зокрема: *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року, §§ 80–83; *Öztürk v. Germany* від 21 лютого 1984 року, §§ 49–53; *Jussila v. Finland* від 23 листопада 2006 року, §§ 29–38, 43.

гарантії, установлені Конституцією України, а саме принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61) та принцип презумпції невинуватості (стаття 62)» (абзац другий підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення).

2.3. Із конституційно-правового змісту статті 62 Основного Закону України випливає, що поняття вини та обов'язок її доведення державними органами є базовими передумовами конституційності юридичної відповідальності. Презумпція невинуватості передбачає, що саме держава, діючи через компетентні органи, повинна довести наявність усіх елементів складу правопорушення.

Водночас установлене абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу юридичне регулювання у взаємозв'язку з іншими приписами Кодексу передбачає накладення санкції за фактом порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, без доведення вини суб'єкта.

2.4. У рішенні *Salabiaku v. France* від 7 жовтня 1988 року ЄСПЛ зазначав, що Договірні держави можуть визнавати караним об'єктивно діяння як таке, незалежно від того, чи є таке діяння наслідком злочинного наміру або недбалості (§ 27); у пункті 2 статті 6 Конвенції не ігноруються презумпції факту або права, визначені у кримінальному законі; у цьому пункті зазначено, що держави повинні обмежувати такі презумпції обґрунтовано, з урахуванням того, що є вагомим, зберігаючи право на захист (§ 28).

ЄСПЛ на розвиток закладеного в цьому рішенні підходу в рішенні *Janosevic v. Sweden* від 23 липня 2002 року також указав, що, застосовуючи презумпції у кримінальному праві, Договірні держави зобов'язані забезпечити баланс між важливістю того, що є вагомим, та правами захисту; іншими словами, використані засоби мають бути обґрунтовано домірними правомірній меті, яку мають досягти (§ 101). У цій справі ЄСПЛ дійшов висновку, що застосування до заявника «кримінальної» санкції лише за фактом учинення правопорушення було сумісним зі статтею 6 Конвенції, оскільки національний механізм притягнення до відповідальності, хоча й не передбачав обов'язку держави доводити вину, проте надавав заявникові реальну можливість її спростувати та, отже, домогтися скасування або зменшення податкового штрафу (§§ 102 — 110).

2.5. Принцип індивідуалізації юридичної відповідальності, гарантований частиною другою статті 61 Конституції України, зокрема, передбачає, що така індивідуалізація має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність¹.

Водночас правове регулювання пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу не встановлює жодного механізму врахування таких індивідуальних обставин. Санкцію застосовують автоматично за фактом пропуску строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних; вона є фіксованою (у відсотках) за розміром і не допускає ані оцінки ступеня вини платника податків, ані з'ясування причин, які могли об'єктивно перешкодити своєчасному виконанню ним відповідного обов'язку. Платник податків формально має процесуальні засоби

¹ Абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022.

оскарження податкового повідомлення-рішення, однак ці засоби не дають йому можливості спростувати ключовий елемент складу правопорушення — вину. Відсутність можливості пом'якшити санкцію, зменшити її розмір або не застосувати її з огляду на конкретні обставини справи (за виключенням окремих особливих випадків) нівелює саму сутність конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності та призводить до формального, а інколи й несправедливого накладення на платників податків кримінальної за своєю природою санкції.

2.6. Оцінюючи конституційність санкції, передбаченої абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу і фактично визнаної Судом такою, що співмірна з кримінальним покаранням, Суд проігнорував такі важливі аспекти:

1) він не дослідив питання про те, чи може платник податків у дійсності спростувати фактичну презумпцію своєї вини, закладену в механізмі притягнення до відповідальності за Кодексом, а якщо так, то якими засобами, і чи може це призвести до зменшення або скасування накладеного на нього штрафу відповідно до санкції, передбаченої абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу;

2) також у Рішенні не досліджено вплив на домірність санкції, передбаченої абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу, відсутності в механізмі накладення цієї санкції ознак індивідуалізації юридичної відповідальності та фактично запровадженої презумпції вини платників податків.

2.7. Застосування «автоматичної» санкції лише за фактом пропуску строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних не допускає врахування будь-яких індивідуальних обставин справи.

Законодавча модель, закладена в абзаці другому пункті 120¹.1 статті 120¹ Кодексу, в посутньому зв'язку з абзацом першим цього пункту Кодексу не відповідає передбаченим Основним Законом України вимогам щодо індивідуалізації юридичної відповідальності та презумпції невинуватості.

З огляду на це можна стверджувати, що Суд обмежився декларативним описом практики ЄСПЛ, показовим урахуванням «критеріїв Енгеля» під час ухвалення Рішення, але не застосував їх для правильного розв'язання питання щодо конституційності відповідного припису Кодексу, написавши внутрішньо суперечливе застереження, що нівелює попередній аналіз:

— «Конституційний Суд України вважає, що аналіз тих приписів Кодексу, зміст яких стосується виконання Верховною Радою України конституційного обов'язку щодо втілення в законодавчому регулюванні конституційних гарантій (частина друга статті 61, стаття 62 Основного Закону України), не охоплено предметом конституційного контролю у цій справі» (абзац перший підпункту 9.2 пункту 9 мотивувальної частини Рішення).

Унаслідок цього Суд, визнавши санкцію співмірною з кримінальним покаранням, але не застосувавши кримінально-правові принципи, допустив логічну неузгодженість у власній аргументації. До того ж незастосування цих принципів під час розв'язання питання про конституційність установленної законом України санкції за правопорушення не узгоджується й з послідовною та усталеною практикою Суду.

У зв'язку з цим також виникає логічне питання: для чого Суд, вийшовши (як впливає з його ж застереження) за межі предмета конституційного контролю, приділив дослідженню цього питання стільки уваги в Рішенні, якщо він зрештою відмовився від результатів цього дослідження?

3. Щодо ухилення Суду від оцінювання на конституційність законодавчого упушення

У низці попередніх рішень Суду наголошено, що законодавче упушення відрізняється від звичайної законодавчої прогалини (лакуни) і є незабезпеченням державою потрібного унормування певного сегмента суспільних відносин, що порушує конституційні норми, принципи, гарантії, права і свободи людини [див. юридичні позиції, викладені в рішеннях Суду від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022, від 20 грудня 2023 року № 11-р(II)/2023].

З огляду на це, на відміну від законодавчої прогалини, яку законодавець може усувати на власний розсуд, законодавче упушення має прямий конституційно-правовий наслідок, а тому підлягає оцінюванню на конституційність Судом у межах предмета конституційного контролю щоразу, коли саме відсутність певного елемента в механізмі нормативного регулювання спричиняє порушення конституційних приписів.

Відсутність законодавчої вимоги встановлювати вину платника податку під час притягнення його до фінансової відповідальності за порушення строків реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, як уже зазначалося, якраз і порушує конституційні норми, принципи, гарантії прав та є законодавчим упушенням.

Предметом конституційного контролю у Рішенні був абзац другий пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу в посутньому зв'язку з абзацом першим цього пункту Кодексу, який не містить елемента вини, тому розв'язання питання про конституційність цього законодавчого упушення безпосередньо охоплена предметом конституційного контролю, незалежно від того, що інші норми Кодексу регулюють процедуру.

За практикою Суду щодо таких законодавчих упушень має бути здійснено конституційний контроль.

Однак, дослідивши відповідні питання в Рішенні та вказавши на істотні конституційно-правові наслідки законодавчого упушення, Суд зрештою відмовився від констатування факту його наявності та надання йому остаточної конституційно-правової оцінки.

Такий підхід свідчить, що Суд проігнорував свій конституційний обов'язок установити, чи законодавча відсутність потрібного унормування (щодо обов'язку встановлення вини, процедур доказування) не призводить до порушення конституційних прав і не порушує Основний Закон України.

Це ігнорування законодавчого упушення, яке безпосередньо впливає на реалізацію та захист конституційних прав, створює ризик нормативного свавілля та суперечить призначенню Суду, який має бути гарантом верховенства Конституції України.

4. Щодо домірності (пропорційності) санкції, запровадженної абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу в посутньому зв'язку з його абзацом першим

4.1. Ще раз наголошу на порушенні логіки здійсненого Судом дослідження: розв'язанню питання про домірність передбаченої абзацом другим пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу санкції мало передувати розв'язання питання про її юридичну природу та механізм накладення (який, як впливає з мотивування Рішення, не враховує вимог конституційних принципів індивідуалізації юридичної відповідальності та презумпції невинуватості), а не навпаки, як у Рішенні.

Більше того, відповідні висновки мали бути не лише представлені в Рішенні першими, а й належно враховані під час дослідження домірності санкції. Адже визначення юридичної природи санкції та механізму її застосування — це методологічно первин-

ний етап розв'язання питання про домірність цієї санкції, що становить мінімальний обсяг аналізу, без якого оцінка її домірності взагалі не може бути здійснена.

Така послідовність впливає із практики ЄСПЛ, зокрема, зі згаданого вище рішення у справі *Janosevic v. Sweden* від 23 липня 2002 року та з практики Суду, який зазначав, що «для досягнення легітимної мети в разі застосування обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод законодавче унормування порядку притягнення особи до юридичної відповідальності обов'язково має ґрунтуватися на конституційному принципі індивідуалізації юридичної відповідальності» [абзац чотирнадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 жовтня 2022 року № 8-р(І)/2022].

Відсутність попереднього аналізу санкції на її відповідність вимогам принципів індивідуалізації юридичної відповідальності та презумпції невинуватості унеможливорює надання обґрунтованої відповіді на ключове питання: чи є конкретна санкція домірною. Без визначення її правової природи, механізму застосування, наявності чи відсутності вимоги встановлювати вину, а також без оцінки відповідних процесуальних гарантій дослідження домірності стає суто формальною вправою, позбавленою змістовної правової основи.

Отже, навіть наведена в Рішенні аргументація відповідності абзацу другого пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу принципу домірності є формальною та поверхневою, оскільки оцінюється лише розмір санкції без урахування її юридичної природи, механізму застосування, відсутності вимоги щодо встановлення вини та процесуальних гарантій, які є складовими аналізу домірності згідно з усталеними стандартами.

4.2. З'ясування правомірної мети запровадженої абзацом другим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу санкції в Рішенні зведене до її формального констатування (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини). Така мета, відповідно до логіки Рішення, фактично не впливає із жодних нормативних чи фактичних даних.

Так, Суд посилався на Пояснювальну записку до проекту закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи) (реєстр. № 1578), ухваленого як Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71–VIII. Із цієї пояснювальної записки Суд навів мету законопроекту — «зокрема, підвищення ефективності використання ресурсів економіки, а саме зменшення витрат підприємств на визначення податкових зобов'язань і складання податкової звітності та держави на адміністрування податків» (абзац другий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення). Однак наведена мета лише опосередковано стосується висновку, зробленого Судом, а посилання на неї є штучним і не здатне виконувати функцію аргументу.

Суд також загально зауважив про мету встановлення законодавцем фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства та підтвердив правомірність мети запровадження законодавцем штрафу за порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних.

Встановлення правомірної мети в рішеннях Суду має бути обґрунтованим, логічним, доказовим і конкретним, а не ґрунтуватися на загальних фразах та припущеннях.

У зв'язку з цим наголошу, що принципово не заперечую сам факт наявності відповідної правомірної мети санкції, запровадженої абзацом другим пункту 120^{1.1} стат-

ті 120¹ Кодексу, а лише звертаю увагу на відсутність релевантних аргументів та сумнівну методологію їх викладу в Рішенні.

4.3. В абзаці першому підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суд зазначив:

— «Дослідивши оспорюваний припис Кодексу у взаємозв'язку з його метою, Конституційний Суд України висноує, що абзац другий пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу є придатним законодавчим засобом для досягнення відповідної мети».

Однак із такого сухого констатування не вбачається, із чого саме Суд зробив такий висновок. З огляду на це висновок Суду в Рішенні щодо придатності відповідного засобу є формальним і поверхневим.

4.4. В абзаці другому підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суд констатував, що оспорюваний припис Кодексу як законодавчий засіб відповідає критерію потрібності в демократичному суспільстві: задля досягнення легітимної мети законодавець використав найменш обтяжливий для платника податків засіб утручання в гарантоване Конституцією України право власності (стаття 41) у його взаємозв'язку з правом на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42).

На перший погляд, Суд далі навів аргументи на підтвердження свого висновку, однак аналіз цих аргументів свідчить, що вони зводяться до розкриття змісту критерію потрібності в демократичному суспільстві як складника принципу домірності, поняття власності та втручання у право власності згідно з практикою Суду та ЄСПЛ тощо. У такий спосіб Суд дійсно заклав фундамент для дослідження відповідності абзацу другого пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу критерію потрібності в демократичному суспільстві.

Однак Суд відверто ухилився від належного дослідження означеного припису Кодексу на відповідність цьому критерію та лише формально констатував, що «законодавець використав найменш обтяжливий для платника податків засіб утручання», фактично ігноруючи потребу перевірки наявності менш обтяжливих засобів.

Так, Суд урахував, що на період дії воєнного стану, а також на шість місяців після його припинення або скасування, було суттєво знижено штраф за порушення платниками податку на додану вартість граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування до неї в Єдиному реєстрі податкових накладних¹.

Однак, урахувавши таке зниження штрафу для оцінювання правомірності ухвалення Рішення загалом, Суд не зважив, що воно може опосередковано вказувати на те, що цим самим законодавець визнав надмірність запровадженого раніше значно більшого штрафу, а отже, ймовірно, останній не відповідає критерію потрібності в демократичному суспільстві з огляду на дієвість та придатність для досягнення правомірної мети установлення штрафу меншого розміру.

Варто зазначити, що у цій справі Суд мав реальну можливість і повинен був дослідити, як суттєве зменшення розміру штрафу вплинуло на податкову дисципліну щодо дотримання граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування до такої податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних, і зробити висновок щодо потрібності в демократичному суспільстві санкції у більшому розмірі, зважаючи також і на результати цього дослідження. Безперечно, це дослі-

¹ Відповідно до Закону України «Про внесення змін до розділу XX „Перехідні положення“ Податкового кодексу України щодо відновлення обмеження перебування грального бізнесу на спрощеній системі оподаткування» від 12 січня 2023 року № 2876-ІХ.

дження мало враховувати й вплив особливих умов дії воєнного стану в Україні, однак у Рішенні цього зроблено не було.

Отже, відсутність належного дослідження перетворює висновок Суду про відповідність запровадженого абзацом другим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу штрафу критерію потрібності в демократичному суспільстві на передчасний та формальний, що позбавляє його аргументативної ваги.

4.5. Суд також виснував, що «оспорюваний припис Кодексу не порушує справедливого балансу між конституційною цінністю захисту економічної безпеки України та захистом зазначених прав платника податків»; а «абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу у посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу є домірним засобом утручання в право власності, гарантоване статтею 41 Конституції України, у взаємозв'язку з правом на підприємницьку діяльність, що її не заборонено законом (частина перша статті 42 Конституції України)» (абзаци перший, третій підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Однак такі висновки Суд зробив, не дослідивши реальні наслідки відповідного правопорушення для Державного бюджету України, зокрема не спростувавши наведених у конституційній скарзі тверджень компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» про «технічний» характер відповідного порушення, яке, за цими ж твердженнями, не призвело і не могло призвести до несвоєчасної сплати податку чи інших розумно доведених негативних для держави наслідків.

4.5.1. Аналіз податкового законодавства та практики його застосування вказують на таке. Несвоєчасна реєстрація податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних може мати практичні наслідки: відтермінування відображення податкового кредиту та відшкодування податку на додану вартість, ускладнення адміністрування і спричинення додаткових перевірок, а в окремих випадках — бути елементом схем ухиляння від сплати податків, що справді загрожують надходженням до Державного бюджету України. Проте сам факт несвоєчасної реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних не свідчить автоматично про ризик матеріальної шкоди або істотного порушення інтересів бюджету, адже така реєстрація є лише одним із контрольних складників податкової звітності, в якій відображені відповідні суми операцій.

Висновок про наявність або відсутність ризиків для бюджету не може ґрунтуватися на абстрактних припущеннях: він вимагає конкретного, доказового з'ясування, і таке з'ясування мало б та могло бути здійснене з урахуванням відповідних даних, отриманих від фіскальних органів.

4.5.2. Окремо Суд мав би врахувати законодавчу еволюцію як релевантний індикатор домірності у «вузькому» значенні: тимчасове, але різке зменшення розмірів відповідної санкції у 2023 році свідчить про те, що законодавець визнав потребу корекції на певний час балансу між правомірною метою запровадження санкції та ступенем втручання у право власності.

ЄСПЛ у рішенні *Scoppola v. Italy* (no. 2) від 17 вересня 2009 року (пп. 106–109) наголосив, що стаття 7 Конвенції не виключає принцип застосування більш м'якого закону (*lex mitior*), а законодавчі зміни, спрямовані на пом'якшення санкції, мають юридичне значення для оцінки суворості втручання. Хоча ЄСПЛ прямо не кваліфікує такі зміни, як визнання надмірності попереднього рівня санкції, сам факт перегляду законодав-

цем ступеня втручання у бік зменшення є релевантним індикатором переоцінки потреби і домірності заходу: якщо мета санкції залишилася та сама, а законодавець зменшив розміри штрафу у своїх особливих оцінках, то відсутність додаткових доказів реальної шкоди бюджету після такого зменшення послаблює аргумент про конституційну потрібність більших ставок, навіть якщо таке зменшення було обумовлене особливими обставинами, вплив яких також мав би бути досліджений Судом.

Відсутність будь-якого доказового з'ясування в Рішенні породжує процесуальний дефект: Суд фактично вирішив питання домірності в умовах браку фактичної бази, замінивши необхідний аналіз загальними деклараціями про публічний інтерес, економічну безпеку та збалансованість бюджету України.

4.5.3. Суд, хоч і посилався на практику ЄСПЛ, фактично обмежився самим лише декларативним її цитуванням, не застосувавши функціональних тестів, які той використовує для оцінки домірності втручання у майнові права, зокрема й із урахуванням кримінального характеру санкції.

Штраф, що визначається у відсотках від суми податку на додану вартість, може сягати значних розмірів, а відповідне втручання у право власності, гарантоване статтею 41 Конституції України, у взаємозв'язку з правом на підприємницьку діяльність, що її не заборонено законом (частина перша статті 42 Конституції України), може бути руйнівним для окремих суб'єктів господарювання, особливо зважаючи на те, що причини порушення граничного строку реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних на такий нетривалий строк (до 15 календарних днів) можуть бути поважними, а вина таких суб'єктів відсутня.

Розмір штрафу не обґрунтовано законодавцем зрозумілими економічними або юридичними параметрами шкоди чи ризику порушення, а процедура його накладення, яка не враховує індивідуальних обставин вчиненого правопорушення, зокрема вини платника податку, фактично призводить до того, що покарання набуває обов'язкового характеру, а юридична відповідальність загалом у такому випадку не містить ознак індивідуалізації.

Накладення такої санкції, яка за своєю природою є співмірною з кримінальним покаранням, у поєднанні з відсутністю обов'язкових конституційних гарантій прав платників податків у механізмі притягнення їх до юридичної відповідальності має всі ознаки надмірного заходу, позбавленого належного зв'язку домірності між тяжкістю діяння, його можливими негативними наслідками для держави і суспільства та масштабом утручання у права платників податків.

У сукупності зазначене свідчить, що Суд не виконав свого обов'язку провести всебічну і доказову перевірку домірності встановленої санкції. Замість аналізу реальних даних та юридично значущих обставин Суд обмежився загальними деклараціями, які не можуть замінити ретельного конституційного контролю. За таких умов зроблені висновки про відповідність санкції критерію потрібності в демократичному суспільстві та про дотримання справедливого балансу між публічними та приватними інтересами не є переконливими й постають як формальні.

5. Висновки

Отже, ключова проблема Рішення полягає в тому, що, задекларувавши межі свого дослідження, Суд насправді його не здійснив, внаслідок чого всі цілком доречні посилення на власну практику, практику ЄСПЛ та інші міжнародні документи так і залишилися несприйнятими Судом, а принципи презумпції невинуватості, індивідуалізації

юридичної відповідальності та домірності, яким він начебто слідував, — не застосованими та не втіленими у правильний висновок. Як наслідок, висновок про конституційність абзацу другого пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу не може бути визнаний належним чином мотивованим, а отже, є передчасним та необґрунтованим.

Водночас аналіз Рішення дає підстави наголосити: мотивувальна частина будь-якого рішення Суду має бути не декоративною площиною для висловлення абстрактних доктринальних ідей; вона має містити послідовну та прив'язану до предмета конституційного контролю аргументацію, яка логічно й невідворотно веде до резолютивної частини. Будь-яка інша практика — коли мотивування лише імітує аналіз або слугує майданчиком для чужорідних міркувань, що не знаходять продовження у висновках Суду — підриває змістовність конституційного правосуддя, спотворює стандарт належної аргументації й знижує довіру до рішень Суду.

Чесність судового мотивування полягає не в тому, щоб сказати більше ніж потрібно, а в тому, щоб сказати саме те, що диктують Конституція України та обставини справи — нічого супротивного. Конституційне правосуддя втрачає свою легітимність там, де мотиви Суду розбіжні з його висновками. Тому усунення такої практики є не лише методологічною вимогою, а й моральним обов'язком Суду перед суспільством.

Суддя
Конституційного Суду України

Віктор ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА (ЗБІЖНА)

**судді Конституційного Суду України Василя Лемака
стосовно Рішення Конституційного Суду України
від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025 у справі
за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих приписів пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України
(щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)**

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Суд) 26 листопада 2025 року ухвалив Рішення № 5-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України (щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків) (далі — Рішення).

У Рішенні визнано таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Податкового кодексу України (далі — Кодекс) в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку стосовно Рішення.

1. Предмет конституційного контролю

1. Коротко нагадаю предмет конституційного контролю у цій справі. Компанія «ANDRITZ HYDRO GmbH» (далі — Компанія), яка заснована у Федеративній Республіці Німеччина, через своє представництво під назвою «Представництво „АНД-РІТЗ ГАЙДРО ГмбХ“» (далі — Представництво), що зареєстроване й повноважно діє від імені Компанії на території України, у конституційній скарзі порушує питання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзаців першого — шостого пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу. Однак аналіз судових рішень у цій справі свідчить, що до Представництва Компанії застосовано лише санкцію, визначену абзацом другим пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу.

В абзаці другому пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу встановлено, що порушення платниками податку на додану вартість граничного строку, передбаченого статтею 201 Кодексу, для реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування до такої податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних <...> тягне за собою накладення на платника податку на додану вартість, на якого відповідно до вимог статей 192 і 201 Кодексу покладено обов'язок щодо такої реєстрації, штрафу в розмірі:

«10 відсотків суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, — у разі порушення строку реєстрації до 15 календарних днів».

Тому зазначений сегмент Кодексу Суд окреслив як предмет конституційного контролю у цій справі.

2. Важливо додати й те, що в умовах воєнного стану парламент Законом України «Про внесення змін до розділу XX „Перехідні положення“ Податкового кодексу Украї-

ни щодо відновлення обмеження перебування грального бізнесу на спрощеній системі оподаткування» від 12 січня 2023 року № 2876–ІХ встановив новий розмір штрафу за це діяння, а саме «2 відсотки суми податку на додану вартість, зазначеної в таких податкових накладних/розрахунках коригування, – у разі порушення строку реєстрації до 15 календарних днів».

3. Підкреслю ще раз — хоча в оспорюваному приписі Кодексу, який є чинним, розмір штрафу визначено у розмірі 10 відсотків відповідної величини, в умовах воєнного стану застосовується розмір у 2 відсотки відповідної величини, тобто законодавець зменшив його у п'ять разів. Хоча до суб'єкта права на конституційну скаргу уповноважений державний орган застосував штраф у розмірі 10 відсотків від відповідної величини ще в травні 2019 року (загалом 467 605,86 грн), Суд як орган конституційного судочинства, і це абсолютно правильно, не сприйняв себе як «четверту інстанцію» в конкретному спорі Представництва Компанії та уповноваженого державного органу.

2. «Критерії Енгеля» і санкція: конституційне тлумачення вслід конвенційному

4. Суд оцінив на відповідність Конституції України оспорюваний припис Кодексу з таким розміром штрафу як санкцію, яка за своєю суттю є співмірною до кримінального покарання. Як Суд це зробив?

Суд зважив не лише на розмір штрафу (суворість санкції), а й на загальний характер оспорюваного припису Кодексу. Застосувавши методу, використану Європейським судом з прав людини у рішеннях, де йшлося про так звані «критерії Енгеля» як основи для застосовності гарантій кримінального аспекту пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [рішення у справі *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83], Суд зазначив, що «оспорюваний припис Кодексу допускає застосування значних розмірів штрафів, і його метою є не грошова компенсація за завдану шкоду, а покарання й запобігання повторному вчиненню правопорушень; зазначений штраф застосовують відповідно до припису права, що є загальним правилом. Наведене в сукупності вказує на суть санкції в оспорюваному приписі Кодексу, яка може бути визнана співмірною з кримінальним покаранням» (абзац перший підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення).

5. Суд також дійшов висновку, що «застосування до платника податків санкції, яка за своєю природою є співмірною з кримінальним покаранням, має поєднуватись із обов'язком законодавця врегулювати порядок притягнення до відповідальності в такий спосіб, який втілював би для відповідного суб'єкта гарантії, установлені Конституцією України, а саме принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61) та принцип презумпції невинуватості (стаття 62)» (абзац другий підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення).

3. Кодекс не містить конституційних гарантій для платників податків

6. Суд не зупинився на оцінці оспорюваного припису Кодексу, який містить санкцію, що за суттю прирівняна до кримінального покарання, а пішов далі. Зокрема, Суд проаналізував увесь нормативний комплекс застосування штрафів до платника податків у Кодексі та з'ясував просто дивовижну річ — для частини діянь — порушень податкового законодавства — загалом не передбачено встановлення вини суб'єкта. Зрозуміло, що у таких випадках йдеться не про «правопорушення», а про об'єктивовані

ну поведінку суб'єкта, причетного до події порушення. І головне те, що приписи пункту 109.3 статті 109 Кодексу, якими встановлено випадки обов'язкового доведення вини контролюючими органами, не поширюються на оспорюваний припис Кодексу — абзац другий пункту 120^{1.1} статті 120¹ Кодексу.

7. Уявіть, що **зазначені приписи Кодексу прямо встановлюють, до яких порушень податкового законодавства слід застосувати «обов'язкове доведення вини контролюючими органами», а до яких — не слід.** Так сталося, що саме до оспорюваного припису Кодексу обов'язкове доведення вини платника податку не є застосовне.

8. Суд не лише звернув увагу на такий хибний підхід законодавця, а й сформулював низку важливих юридичних позицій, з огляду на логіку, що конституційні гарантії є застосовними до всіх сфер правозастосування й юрисдикцій, зазначивши, зокрема, таке:

«Конституційний Суд України зазначає, що з огляду на системну єдність Конституції України принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України) пов'язаний із принципом презумпції невинуватості (стаття 62 Основного Закону України), та зауважує, що під час застосування санкцій, які за суттю співмірні з кримінальним покаранням, вирішальним є встановлення законодавцем обов'язку для правозастосовного органу довести вину суб'єкта, якого притягують до юридичної відповідальності. У цьому випадку форма (ступінь) вини є однією з тих обставин, яку мають урахувати і контролюючий орган, і суд під час дослідження всіх фактичних і юридичних аспектів справи» (абзац перший пункту 8 мотивувальної частини Рішення).

9. Іншими словами, залишення вини «невидимою» або в «сірій зоні» унеможлиблює індивідуалізацію правозастосовним органом обставин справи та застосування справедливої санкції, а тому йдеться про неможливість утілення принципу, за яким «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер» (частина друга статті 61 Конституції України). До речі, звертаю увагу, що саме цей конституційний принцип сформульовано у спосіб, що передбачає його застосовність до всіх видів проваджень, у яких ідеться про притягнення особи до юридичної відповідальності. І ті провадження, які пов'язані з податковими правовідносинами на підставі Кодексу, не є винятком.

4. Чому Суд не визнав оспорюваний припис Кодексу неконституційним?

10. Зважаючи на наведене, зокрема констатацію, що певна частина Кодексу дисонує з конституційними принципами, постає питання: чому Суд не «розібрався» з цими, м'яко кажучи, хибами Кодексу. Причин декілька і основні з них наведені в Рішенні.

11. Перше. Кожне судове рішення в колегіальному органі, яким є Суд, містить певні ознаки змістовного компромісу, від якого залежить саме його ухвалення потрібною кількістю голосів суддів Суду. Уже можна розкрити невелику таємницю — за час розгляду цієї справи, я пропонував суддям Другого Сенату Суду понад два десятки проєктів Рішення, які були спрямовані на пошук спільної волі колегіального судового органу. Однак є ще вагоміші причини.

12. Друге. Констатуючи відсутність конституційних гарантій, Суд не визнав оспорюваний припис Кодексу (текстуальний виклад діяння й санкції) таким, що не відповідає Конституції України виходячи передусім із розуміння того, що обов'язок законодавця щодо втілення цінностей Конституції України стосується безпосередньо не оспорюваного припису Кодексу, а низки інших приписів Кодексу, відповідність яких

Конституції України (конституційність) не було оспорено до Суду, а тому й не підпали під конституційний контроль Суду у цій справі.

Суд — це не політичний орган, він не вигадує предмета судового контролю. Іншими словами, Суд своєю активністю не підміняє суб'єкта клопотання, який до нього звернувся.

13. Третє. У цій справі виявлено, що потреба в конституційних гарантіях міститься не лише в окремих приписах Кодексу, а в значному нормативному масиві цього кодифікованого акта, навіть у його засадничих основах. Тобто йдеться про загальний підхід законодавця до регулювання податкової сфери в аспекті притягнення до юридичної відповідальності платників податків. Тому Суд, розуміючи прерогативи парламента в регулюванні суспільних відносин у вказаній сфері, не міг не проявити стриманості у цьому питанні.

У цій справі Суд був послідовним, відмовившись визнавати конкретний припис неконституційним лише тому, що його викладено в кодифікованому акті, який за багатьма ознаками є атавізмом з конституційної точки зору. Наприклад, Суд у рішенні не раз згадував Житловий кодекс України, наголошуючи в юридичних позиціях на обов'язку законодавця щодо нового регулювання, однак не визнавав цілі пласти діючого законодавства неконституційними, оскільки йдеться про здійснення політики у цій сфері. А це вже прерогатива Верховної Ради України.

14. Четверте. Ставлять і таку претензію — чому Суд не встановив «законодавчого упущення» у приписах Кодексу? Відповідаю. Законодавче упущення — це не просто прогалина (лакуна) в законі, а така прогалина, яка означає очевидне порушення Конституції України з боку законодавця, тобто порушення ним обов'язку регулювати певне питання. Важливо також, що це питання перебуває в межах оспорюваного припису Кодексу та відповідно — предмета конституційного контролю.

15. У цьому випадку ситуація інша: по-перше, про законодавчу прогалину не йдеться, оскільки законодавець певним чином врегулював відповідні питання, по-друге, ймовірно «законодавче упущення» перебуває за межами і оспорюваних приписів Кодексу, і виходить за межі предмета конституційного контролю. Суд і раніше ніколи не ухвалював рішень про неконституційність одного сегмента закону в силу гіпотетичної неконституційності інших його сегментів.

5. Які наслідки Рішення для Компанії та інших платників податків

16. Дійсно, постає питання: якщо у Рішенні визнано оспорюваний припис Кодексу конституційним, що це «дає» суб'єкту права на конституційну скаргу? Що загалом дає розгляд конституційної скарги Судом? Дає чимало.

17. Перше. У межах національного правопорядку йдеться про один із механізмів подолання *res judicata* — остаточності судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Зверніть увагу на статтю 361 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій пункт 1 частини першої передбачає, що підставою для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане».

Якщо не брати до уваги слова «якщо рішення суду ще не виконане», оскільки Суд в іншому провадженні оцінює конституційність такої формули, зосереджую увагу на тому, що підставою для перегляду судового рішення є як установлена неконституцій-

ність, так і встановлена конституційність оспорюваного припису права. Тобто законодавець акцентує саме на мотивувальній частині, а не на резолютивній частині рішення суду.

18. Друге. Суб'єкт не просто отримує можливість і надалі «боротися» за свої права через механізм перегляду судового рішення, він отримує більше, оскільки перегляд має відбуватися в нових юридичних координатах. Навіть за умови визнання оспорюваного припису права таким, що відповідає Конституції України, уся «сіль» рішення в його мотивувальній частині, тобто в юридичних позиціях, які є результатом тлумачної діяльності Суду щодо Конституції України. Це означає, що під час перегляду суд системи судоустрою України зобов'язаний вирішити справу на підставі нового набору джерел права, серед яких — юридичні позиції Суду, викладені у рішенні.

У цій справі Суд чітко сформулював — річ не стільки в розмірі штрафу, застосованого до платника податків, річ у тому, як у законі втілені конституційні гарантії відповідного суб'єкта. Це стосується і цього випадку, і всіх інших подібних випадків, коли йдеться про санкцію, яка за суттю прирівняна до кримінальних покарань.

19. Окремо хочу наголосити, що притягнення до юридичної відповідальності без втілення зазначених гарантій статей 61, 62 Конституції України, на мою думку, допустиме виключно у випадках, коли санкція за суттю є далекою від можливості її прирівняти до кримінального покарання, є незначною (дрібною) та в будь-якому випадку не спричиняє наступної стигматизації суб'єкта за фактом вчинення цього правопорушення (наприклад, штраф за порушення правил паркування авто).

Суддя
Конституційного Суду України

Василь ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Юровської Г.В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих приписів пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України
(щодо забезпечення конституційних гарантій прав платника податків)**

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України (далі — Рішення) визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), абзац другий пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України в посутньому зв'язку з абзацом першим пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України, закрити конституційне провадження у цій справі у частині відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців третього–шостого пункту 120¹.1 статті 120¹ Податкового кодексу України на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

Ураховуючи важливість порушених у конституційній скарзі питань та загалом погоджуючись із конституційністю абзацу другого пункту 120¹.1 статті 120¹ Кодексу, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне висловити окрему думку, оскільки маю своє бачення щодо його окремих аспектів, у зв'язку з чим не змогла підтримати це рішення.

Відповідно до статті 56 Закону суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України; до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права (частина перша); конституційну скаргу фізична особа підписує особисто (абзац перший частини другої); конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи (частина третя статті 56).

Зі змісту статті 56 Закону вбачається, що конституційна скарга може бути подана фізичною або юридичною особою.

До Конституційного Суду України звернулося «АНДРИТЗ ГАЙДРО ГмБХ», що є представництвом компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH», яка заснована у Федеративній Республіці Німеччина. Конституційна скарга підписана Ігнат'євим Г.Р., який є главою представництва (наказ цієї компанії від 30 січня 2018 року № 001). У змісті конституційної скарги Ігнат'єв Г.Р. зазначив, що вона подана від імені очолюваного ним представництва.

Статус представництва підтверджено свідоцтвом про реєстрацію від 15 листопада 2017 року № III-5297, виданим Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, копію якого долучено до конституційної скарги; довідкою Головного управління

регіональної статистики Державної служби статистики України про надання відомостей з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України від 24 червня 2021 року № 23-07 /358-21, копію якої також долучено до конституційної скарги.

Відповідно до статті 95 Цивільного кодексу України представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи (частина друга); філії та представництва не є юридичними особами; вони наділяються майном юридичної особи, що їх утворила, і діють на підставі затвердженого нею положення або на іншій підставі, передбаченій законодавством іноземної держави, відповідно до якого утворено юридичну особу, відокремленими підрозділами якої є такі філії та представництва (частина третя).

В Україні законом можуть бути встановлені вимоги до утворення в Україні філії та представництва юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави.

«АНДРИТЗ ГАЙДРО ГмбХ» як представництво не має статусу юридичної особи та не є суб'єктом права на конституційну скаргу. Подання конституційної скарги від представництва, а не компанії «ANDRITZ HYDRO GmbH», яка заснована у Федеративній Республіці Німеччина, суперечить статті 56 Закону.

Висловлення окремої думки спрямовано на запобігання виникненню у представництв, філій та інших структурних підрозділів, які не є юридичними особами, помилкового враження про те, що вони мають право на звернення з конституційною скаргою і можуть бути суб'єктами права на конституційну скаргу. У такий спосіб буде забезпечено зрозумілу передбачуваність у конституційних правовідносинах, що є одним з основних елементів принципу юридичної визначеності.

Суддя
Конституційного Суду України

Галина ЮРОВСЬКА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого,
другого, третього частини четвертої статті 23
Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII
(щодо представництва прокурором інтересів держави в суді)**

Київ
3 грудня 2025 року
№ 6-р(II)/2025

Справа № 3-28/2024(59/24)

Другий сенат Конституційного Суду України у такому складі:

Юровська Галина Валентинівна — головуєчий,
Водянніков Олександр Юрійович,
Городовенко Віктор Валентинович — доповідач,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2-3, ст. 12) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Городовенка В.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Президент України Зеленський В.О., Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А., Голова Верховного Суду Кравченко С.І., Генеральний прокурор Костін А.Є., науковці: Київського національного університету імені Тараса Шевченка — доктор юридичних наук, професор Хотинська-Нор О.З.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — доктор юридичних наук, професор Гусаров К.В., доктор юридичних наук, професор Капліна О.В., доктор юридичних наук, професор Москвич Л.М., кандидат юридичних наук, доцент Бородіна І.В., кандидат юридичних наук, асистент Гузе К.А.; Національного університету «Одеська юридична академія» — доктор юридичних наук, професор Подцерковний О.П., доктор юридичних наук, професор Бакаянова Н.М., кандидат

юридичних наук, доцент Будурова Г.М., кандидат юридичних наук, доцент Свида О.Г., кандидат юридичних наук, доцент Кравченко М.О.; Національної академії внутрішніх справ — кандидат юридичних наук, доцент Сьох К.Я., кандидат юридичних наук, доцент Кубарева О.В.,

Конституційний Суд України у с т а н о в и в:

1. Товариство з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» (далі — Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність статті 1311 Конституції України (конституційність) приписи абзацу першої частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами (далі — Закон).

Відповідно до абзацу першої частини третьої статті 23 Закону «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу».

Згідно з частиною четвертою статті 23 Закону «наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді» (абзац перший); «прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва» (абзац другий); «прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень» (абзац третій).

1.1. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

Заступник керівника Київської обласної прокуратури звернувся до Господарського суду Київської області з позовом в інтересах держави в особі Козинської селищної ради Обухівського району Київської області (далі — Козинська селищна рада) до Товариства, у якому просив суд усунути перешкоди у здійсненні Козинською селищною радою права користування і розпорядження земельними ділянками водного фонду, що розташовані на території селища, у спосіб скасування рішень про державну реєстрацію прав та їх обтяжень з одночасним припиненням права приватної власності Товариства на спірні земельні ділянки та поверненням цих земельних ділянок Козинській територіальній громаді.

Господарський суд Київської області рішенням від 28 лютого 2023 року у позові відмовив повністю.

Північний апеляційний господарський суд постановою від 27 вересня 2023 року задовольнив апеляційну скаргу заступника керівника Київської обласної прокуратури на рішення Господарського суду Київської області від 28 лютого 2023 року, скасував це рішення та виклав його резолютивну частину в редакції, відповідно до якої позов заступника керівника Київської обласної прокуратури до Товариства задовольнив.

Колегія суддів Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду постановою від 30 січня 2024 року залишила касаційну скаргу Товариства без задоволення, а постанову Північного апеляційного господарського суду від 27 вересня 2023 року — без змін.

1.2. Товариство стверджує, що абзац перший частини третьої статті 23 Закону «не містить визначення словосполучення „виключний випадок“. Натомість підстави для представництва прокурором в суді інтересів держави трансформовано з терміну „виключний випадок“ в терміни „неналежним чином“ та „не здійснює“, що в свою чергу не тотожне поняттю „виключний випадок“ та є оціночним судження. Така правова невизначеність законодавства створює правові ситуації, що підстави для представництва прокурором не є виключними, а повсякчасними та фактично перетворили інститут представництва в „загальний нагляд“ за всіма фізичними та юридичними особами від якого намагались відмовитись законодавці вносячи зміни в Конституцію України Законом № 1401–VIII від 02.06.2016».

На думку Товариства, в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону «завдяки відсутності правової визначеності <...> така стадія встановлення факту „невиконання“ або „неналежного виконання“ своїх посадових обов’язків посадових осіб відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування та доведення відповідним судовим рішенням його вини відсутня та порушує презумпцію невинуватості», створює надмірний тягар у захисті прав власності фізичними та юридичними особами, коли посадові особи, за твердженням прокуратури, неналежно виконували свої обов’язки, але не були притягнуті до жодного із видів відповідальності.

Як твердить Товариство, з урахуванням абзацу другого частини третьої статті 23 Закону, що «є відсильною нормою права», неконституційність абзацу першого частини третьої статті 23 Закону «необхідно нерозривно розглядати в сукупності» з абзацами першим, другим, третім частини четвертої статті 23 Закону; усі ці приписи Закону порушують «принцип верховенства права <...> принцип рівності сторін який є складовою права на справедливий суд відповідно пункту 1 статті 6 Конвенції „Про захист прав людини й основоположних свобод“, що в свою чергу є складовою принципу верховенства права». Зокрема, Товариство звернуло увагу, що «ЄСПЛ в низці справ роз’яснював, що одна лише участь („активна“ чи „пасивна“) прокурора або іншої особи рівнозначної посади може розглядатися як порушення пункту 1 статті 6 Конвенції <...>. Оскільки прокурор, висловлюючи думку з процесуального питання, займає одну зі сторін спору, його участь може створювати для сторони відчуття нерівності».

Зі змісту конституційної скарги також випливає, що, на думку Товариства, підстави для представництва прокурором інтересів держави в суді, які закріплені в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону і що їх реалізує прокурор з урахуванням абзаців першого, другого, третього частини четвертої цієї статті Закону, виходять за межі установлених пунктом 3 частини першої статті 1311 Конституції України «виключних випадків», і це фактично перетворює означену функцію прокуратури у функцію «загального нагляду» [«функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів», яка була закріплена пунктом 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII].

1.3. Президент України зазначив, що прийнятність конституційної скарги Товариства потребує додаткового дослідження, а також висловив позицію, згідно з якою

«приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону не суперечать частині першій статті 131¹ Конституції України, а розкривають зміст поняття „виключні випадки“, які згідно з конституційними вимогами мають бути визначені законом»; «Товариством <...> безпідставно оспорюється конституційність законодавчих приписів, якими, зокрема, встановлюються необхідність обґрунтування прокурором у суді наявності підстав для представництва інтересів громадянина або держави в суді, необхідність обов'язкового підтвердження судом наявності підстав для такого представництва, можливість оскарження наявності підстав для такого представництва. Водночас наведені процесуальні дії передбачають обов'язковий судовий контроль щодо відповідної діяльності прокуратури, який є ефективним правовим засобом убезпечення від можливих проявів прокурорського свавілля».

Президент України вважає «конституційну скаргу Товариства <...> безпідставною, а твердження про невідповідність Конституції України (неконституційність) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону <...> необґрунтованими».

1.4. Голова Верховної Ради України зазначив, що конституційна скарга Товариства не відповідає вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України»; «необхідність певного законодавчого удосконалення окремих норм Закону <...> не може свідчити про їх неконституційність. Натомість таке удосконалення має здійснюватися відповідно до статей 6, 19, 75, 85, 92 Конституції України виключно Верховного Радою України».

1.5. Генеральний прокурор наголосив, що:

— «існуючий механізм реалізації відповідної конституційної функції органів прокуратури, визначений ст. 23 Закону <...> інтегрований у норми цивільного, господарського та адміністративного процесуального законодавства, перебуває з ними у взаємозв'язку та надає органам прокуратури, учасникам справ і передусім суду можливість визначити у кожному конкретному випадку наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді, забезпечуючи баланс усіх сторін відповідних проваджень, суспільства та держави»;

— «передбачене законодавчими та відомчими нормативними актами правове регулювання процедури реалізації повноважень прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді наразі є цілком достатнім для забезпечення за нею дієвого та ефективного відомчого контролю»;

— «участь прокурора у процесі не надає перевагу ні державі, ні самому прокурору перед судом <...> таким чином механізм здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді не перешкоджає реалізації конституційного права на судовий захист, передбаченого ст. 129 Конституції України іншим учасникам справ»;

— «відсутність органу, уповноваженого на захист інтересів держави, виключає можливість поновлення порушеного суспільного інтересу будь-яким суб'єктом, окрім прокурора».

Нездійснення або неналежне здійснення суб'єктом владних повноважень захисту інтересів держави ставить під загрозу можливість ефективного поновлення порушених прав держави у зв'язку зі спливом строку позовної давності, знищенням, пошкодженням або знеціненням предмета захисту тощо.

Таким чином, положення абз. 1 ч. 3, абз. абз. 1–3 ч. 4 ст. 23 Закону <...> не суперечать нормам статті 131¹ Конституції України, а розкривають зміст поняття „виключні

випадки“, з яким пов’язано наявність у прокурора процесуальної можливості звернутися до суду за захистом та поновленням порушених прав держави».

2. Розв’язуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократична, правова держава (стаття 1); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається й діє принцип верховенства права; закони та інші нормативні акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

Відповідно до статті 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Згідно з Конституцією України лише законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури (пункт 14 частини першої статті 92); права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55); суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права; основними засадами судочинства є, зокрема, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (частина перша, пункти 1, 3 частини другої статті 129).

Конституційний Суд України також зазначає, що приписи пункту 3 частини першої статті 131¹, статті 55 Конституції України разом із приписами частини другої її статті 129 суттєво впливають на конституційну модель судового захисту прав і свобод людини і громадянина. У межах цієї моделі право особи на судовий захист пов’язане з установленим Основним Законом України обмеженим і субсидіарним характером здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді. Законодавче регулювання, яке виходить за ці межі, може становити втручання у право на судовий захист.

3. Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (далі — Закон № 1401) в Україні прокуратура втратила відокремлений статус у структурі органів державної влади й набула статусу новітнього інституту, який повноцінно інтегрований в українську систему правосуддя. Тому унормування в законодавстві України порядку здійснення змінених конституційних функцій прокуратури має бути суворо обумовлене такою інтеграцією й не суперечити юридичній природі вказаної системи.

3.1. Оцінюючи місце прокуратури в системі органів державної влади, її функції та статус прокурора за наслідками конституційної реформи 2016 року, Конституційний Суд України в Рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 наголосив, зокрема, що:

— «за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131¹ Конституції України» (третє, четверте речення абзацу першого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

— «те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно — їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131) <...> прокурор <...> при виконанні своїх професійних обов'язків на посаді має чинити справедливо й безсторонньо. Прокуророві, подібно судді, не належить виконувати професійні обов'язки за наявності приватного інтересу. На прокурора, як і на суддю, поширюються певні обмеження, обумовлені потребою забезпечити його безсторонність і добросовісність» (друге — п'яте речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

3.2. Стосовно конституційних функцій прокуратури Конституційний Суд України наголошував, зокрема, що «Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу <...> адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади <...> або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень» [абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019].

3.3. Конституційний Суд України звертає увагу, що, маючи намір набути членство в Раді Європи, Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури, зокрема щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності, у спосіб реформування цього інституту в орган, який відповідає стандартам Ради Європи [Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190(1995), підпункт 11.6 пункту 11]. З огляду, зокрема, на вказані зобов'язання держави до Конституції України Законом № 1401 були внесені зміни.

Порівнявши визначені в статті 131 Конституції України функції прокуратури та її функції, що були встановлені на конституційному рівні до проведення конституційної реформи 2016 року згідно із Законом № 1401, Конституційний Суд України констатує, що внаслідок цієї реформи низку функцій прокуратури було скасовано, а низку — суттєво змінено. Зокрема, пункт 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України викладено в новій редакції так, що «функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів» виключено.

За наслідками конституційної реформи 2016 року прокуратурі відведено пріоритетну роль саме у сфері кримінального права (пункти 1, 2 частини першої статті 131¹ Конституції України). Водночас у Конституції України за прокуратурою збережено окрему функцію поза цією сферою, проте звужено її обсяг: якщо до внесення змін Законом № 1401 до Конституції України пунктом 2 частини першої її статті 121 на прокуратуру було покладено функцію представництва в суді інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом, то після конституційної реформи 2016 року

цю функцію передбачено пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України як представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

3.4. Конституційний Суд України вважає, що внаслідок конституційної реформи 2016 року суттєво звужено широкі контрольні функції прокуратури як у кримінальній сфері, так і поза нею та їй відведено пріоритетну роль саме у сфері кримінальної юстиції, чим обмежено надмірний вплив прокуратури на суб'єктів владних повноважень, інших учасників правовідносин та забезпечено деполітизацію й демократизацію цього інституту в українському конституційному правопорядку. Водночас функція прокуратури за пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України хоча й визначена поза сферою кримінального права, однак відповідає сучасній конституційній ролі інституту прокуратури як повноцінно інтегрованого елемента української системи правосуддя, не суперечить юридичній природі такої системи, її цілям, завданням, функціям та принципам.

Роблячи такий висновок, Конституційний Суд України враховував Пояснювальну записку до проєкту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, у якій зазначено, що «однією з важливих новел законопроєкту є істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні», а також що цим проєктом закону «запропоновано вилучити з Конституції України розділ VII „Прокуратура“ <...> а приведені відповідно до міжнародних та європейських стандартів положення, що визначають юридичний статус органів прокуратури, включити до розділу VIII „Правосуддя“ <...> з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий „загальний нагляд“); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок запропонованих змін, органи прокуратури отримують широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій — підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права».

Крім того, у Попередньому висновку щодо запропонованих змін до Конституції України стосовно правосуддя, ухваленому Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) 24 липня 2015 року [CDL-PI(2015)016], Венеційська Комісія про повноваження прокуратури щодо «представництва інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом» указала, що «прокурор матиме <...> повноваження представляти інтереси держави „у виключних випадках“. Такі додаткові та виняткові повноваження є в інших країнах, і Венеційська Комісія визнала їх правомірними, доки їх здійснюють із дотриманням принципу поділу

державної влади, зокрема — поваги до незалежності судів, принципів субсидіарності, спеціалізації, безсторонності прокурорів та рівності сторін» (пункт 40).

3.5. Конституційний Суд України бере до уваги, що у праві європейських країн прокуратурі також традиційно відведено пріоритетну роль саме у кримінальній сфері, проте й поза цією сферою допустимі її функції, які, однак, не можуть здійснюватися всупереч принципам верховенства права (правовладдя), поділу державної влади, підривати діяльність судової системи та суперечити основним засадам судочинства.

Так, у Рекомендації до держав-членів про роль прокурорів поза системою кримінального правосуддя, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи на 1151-му засіданні заступників міністрів 19 вересня 2012 року, № CM/Rec(2012)11 зазначено, що «компетенція прокурора поза системою кримінального правосуддя не повинна обмежувати право будь-якої фізичної чи юридичної особи ініціювати захист або бути захисником його або її інтересів у незалежному та безсторонньому суді» (пункт D.10); «повноваження прокурора ініціювати судові провадження або діяти як захисник не повинні ставити під загрозу принцип рівності між сторонами спору» (пункт D.12).

Венеційська Комісія у Доповіді про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II — служба обвинувачення, ухваленій на її 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року [CDL-AD(2010)040], наголосила, що вона «послідовно відстоює позицію про зосередження функцій служби обвинувачення переважно в межах кримінального права. У низці випадків органи прокуратури здійснюють й інші завдання. Проте якщо вони виконують інші завдання, то таке виконання не може порушувати межі компетенції судової влади або підмінити її. Якщо прокурорам надають право оскаржувати судові рішення, вони мають використовувати процесуальні механізми, визначені для інших учасників судового провадження, зокрема право на апеляцію або право на подання заяви про перегляд рішення. У межах приватного спору також може виникнути потреба в захисті суспільного інтересу в судовому порядку. За умови, що остаточне рішення ухвалює суд, не існує заперечень щодо покладення таких функцій на прокурора» (пункт 77).

Консультативна Рада європейських прокурорів у Висновку «Роль прокуратури поза сферою кримінального права» № 3(2008), ухваленому нею на 3-му пленарному засіданні 15–17 жовтня 2008 року [CCPE(2008)3], зазначила, що «органи прокуратури в більшості держав — членів Ради Європи виконують лише окремі завдання та функції, що не пов'язані з кримінальним правом. Їхня діяльність охоплює, зокрема, цивільне, сімейне, трудове, адміністративне, виборче право, а також питання захисту екологічних, соціальних прав і прав вразливих груп» (пункт 16); «завдання, пов'язані з реалізацією норм цивільного права, охоплюють різні галузі <...> і включають повноваження, пов'язані, наприклад, із захистом права власності та інтересів держави <...> в окремих державах прокурори можуть діяти як законні представники держави з правом ініціювати відповідні дії, зокрема подавати позови проти осіб, які завдали шкоди державній власності» (пункт 18); «єдиних міжнародних норм і правил щодо завдань, функцій та організації прокуратури поза межами кримінального права не існує. Визначення інституційних та юридичних процедур реалізації державою своїх функцій із захисту прав людини та суспільних інтересів належить до її суверенних прав — за умови дотримання принципу верховенства права (правовладдя) та міжнародних зобов'язань» (пункт 31).

Водночас у Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна Рада європей-

ських суддів [Висновок № 12(2009)] і Консультативна Рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: «Інтерес суспільства полягає в тому, щоб правовладдя було забезпечене в спосіб чинення справедливого, безстороннього й дієвого правосуддя. Прокурори та судді забезпечують, щоб на всіх стадіях провадження права й свободи особи було гарантовано, а суспільний порядок — захищено» (§ 1); «справедливе чинення правосуддя вимагає рівності сторін <...> а також поваги до незалежності суду, дотримання принципу поділу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень» (§ 2); «у державах-членах, де прокурори виконують функції, що не належать до кримінального права, зазначені принципи застосовують до цих функцій» (§ 13).

У Пояснювальній записці до Бордоської декларації, зокрема, вказано, що відповідно до принципу правовладдя в демократичному суспільстві повноваження прокурорів, а також процесуальні дії, що вчиняють на виконання цих повноважень прокурори, мають бути детально визначені приписами актів права; якщо прокурори діють поза межами сфери кримінального права, вони мають поважати виняткові повноваження судді чи суду та враховувати принципи, сформульовані в практиці Європейського суду з прав людини; участь сторони обвинувачення в судовому провадженні не може впливати на незалежність судів; без шкоди для прерогатив прокурорів щодо представництва інтересів держави прокурори відповідно до принципу рівності сторін повинні користуватися тими самими правами й обов'язками, що й будь-яка інша сторона, і не можуть мати привілейованого становища в судовому провадженні (пункт 66).

4. Конституційний Суд України наголошує, що за приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 3 частини першої, частини другої статті 131¹ Конституції України Верховна Рада України повинна унормувати законом відповідні питання діяльності прокуратури, зокрема деталізувати визначені Конституцією України функції прокуратури та порядок їх здійснення. Однак, маючи широкий розсуд, Верховна Рада України зобов'язана під час такого унормування забезпечити дотримання конституційних приписів.

4.1. Конституційний Суд України розкриває зміст пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України з урахуванням своїх юридичних позицій щодо визначення понять «інтереси держави» та «представництво інтересів держави в суді», наведених, зокрема, у рішеннях від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 та від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004.

З огляду на вказане Конституційний Суд України зазначає, що «інтереси держави» стосуються різних сфер та не є вичерпними; їх захист потребує здійснення різнопланових заходів щодо конституційно значущих і водночас несхожих цінностей та об'єктів захисту, зокрема суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорони землі як національного багатства, захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання; інтереси держави можуть збігатися або не збігатися з інтересами окремих осіб, державних органів, державних чи недержавних підприємств, установ та організацій.

Представництвом інтересів держави в суді, що його здійснює прокурор відповідно до пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, є правовідносини, у яких прокурор, реалізуючи визначену цим пунктом функцію прокуратури, вчиняє в суді відповідні процесуальні дії у разі, якщо цього вимагає захист інтересів держави.

Визначальним за пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України для представництва прокуратурою інтересів держави в суді є те, що ці інтереси мають узгоджуватись із принципами, закріпленими в Конституції України, включно з тими, які встановлюють спосіб та межі втручання держави у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це впливає із засад конституційного ладу України, зокрема зі статей 1, 8, 19 Конституції України в їх посутньому зв'язку з пунктом 3 частини першої її статті 131¹. Неодмінною умовою для реалізації прокуратурою цієї функції є потреба в захисті інтересів держави.

4.2. Конституційний Суд України наголошує, що пункт 3 частини першої статті 131¹ Конституції України уповноважує прокуратуру на здійснення представництва інтересів держави в суді тільки у виключних випадках та в порядку, що визначені законом, а не на здійснення такого представництва у випадках, визначених органами прокуратури.

Унаслідок унесення Законом № 1401 змін до Конституції України відбулося звуження конституційної функції прокуратури, передбаченої пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, порівняно з тією, яка була визначена в пункті 2 частини першої статті 121 Конституції України до конституційної реформи 2016 року. Таке звуження полягає, зокрема, у встановленні ознаки виключності для випадків здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді, що їх має бути визначено в законі.

У Рішенні від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019 Конституційний Суд України також указував, що «стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження „у виключних випадках і в порядку, що визначені законом“ <...>. Це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання» (перше, третє, четверте речення абзацу дев'ятого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

4.3. Конституційний Суд України констатує, що в пункті 3 частини першої статті 131¹ Конституції України прикметник «виключний» означає виняток із загальних правил. З огляду на це словосполучення «у виключних випадках», яке міститься в зазначеному конституційному приписі, вказує на обмежувальний характер останнього. Він не наділяє прокуратуру універсальними повноваженнями щодо представництва інтересів держави в суді та не встановлює для неї загальної чи альтернативної компетенції, а стосується представництва інтересів держави в суді лише у виняткових, нетипових за своєю юридичною природою обставинах.

Відповідно й припис «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», який міститься в пункті 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, серед іншого, означає, що хоча законодавець і має дискрецію щодо унормування в законах України випадків і порядку здійснення представництва прокуратурою інтересів держави в суді, однак обов'язковим є те, щоб такі випадки не лише устанавлювалися законом, а й були об'єктивно винятковими, чітко обмеженими, зведеними до мінімально необхідних, обумовленими особливими обставинами та сприймалися стороннім спостерігачем не як загальні правила, а саме як винятки.

Визначення таких випадків є дискрецією законодавця. Однак, на думку Конституційного Суду України, ними можуть бути, зокрема: невизначеність (відсутність) у законодавстві України суб'єкта владних повноважень, уповноваженого на захист відповідних інтересів держави; колізії повноважень кількох органів публічної влади, якщо це унеможливує захист ними інтересів держави в межах спірної компетенції; заподіяння шкоди інтересам держави правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діям, якщо цивільний позов у кримінальному провадженні не був чи не міг бути поданий або залишений без розгляду; звернення до прокуратури уповноваженого на захист інтересів держави суб'єкта з клопотанням про подання позову до суду; виявлення прокурором під час здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням фактів порушення або загрози порушення важливих інтересів держави, що потребують належного судового захисту.

Законодавець може визначити й інші випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді, однак лише за умови, що це узгоджуватиметься, зокрема, із конституційно обумовленими статусом та роллю прокуратури в Україні. Для того, щоб ці випадки не порушували конституційних меж відповідної функції прокуратури, їх перелік має бути чітким та вичерпним, а критерії/ознаки їх установлення прокурором та умови й порядок реалізації його повноважень у судовому провадженні мають бути детально встановлені законом.

Юридичне регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді має чітко закріплювати його допоміжний (субсидіарний) характер, а також забезпечувати, щоб прокуратура, виконуючи цю функцію, не здійснювала функцій інших суб'єктів владних повноважень без наявності об'єктивних підстав.

Таке регулювання також має унеможливувати свавілля прокурора в питаннях представництва інтересів держави в суді та його безпідставне втручання в діяльність інших суб'єктів владних повноважень, законну діяльність учасників правовідносин. Це, серед іншого, вимагає від законодавця визначити на рівні закону чіткі способи й процедури отримання прокуратурою відомостей, які є підставою для такого представництва і загалом для належної реалізації цієї конституційної функції прокуратури, та детально врегулювати інші питання її здійснення, щоб забезпечити дотримання конституційних приписів, зокрема тих, які стосуються гарантій прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України також наголошує, що підстави та способи отримання прокурором інформації, потрібної для здійснення представництва інтересів держави в суді, мають бути чітко, вичерпно та конкретно визначені законом задля унеможливлення довільного тлумачення чи розширення меж відповідної функції прокуратури. Такі способи можуть охоплювати, зокрема, отримання прокурором інформації безпосередньо під час здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням або іншої визначеної Конституцією та законами України форми участі прокурора у кримінальному провадженні, зі звернень уповноважених або заінтересованих суб'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб, громадських об'єднань тощо), а також з інших джерел, визначених законом.

Водночас прокурор на виконання цієї конституційної функції прокуратури не може бути уповноважений законами України самостійно ініціювати пошук або здійснювати збір інформації поза межами визначених законом процедур, оскільки це суперечитиме конституційно встановленим межам цієї функції і фактично міститиме

ознаки повноважень органів досудового розслідування або загального нагляду, що не відповідає приписам статті 131¹ Конституції України.

Конституційний Суд України також наголошує, що так само законом має бути чітко визначений порядок подальшої реалізації прокурором інформації, яка свідчить про порушення або загрозу порушення інтересів держави, а саме повинен бути закріплений обов'язок прокурора у разі встановлення таких обставин діяти у визначений законом спосіб, зокрема звернутися у встановленому порядку до суду. Водночас законодавче регулювання повинне унеможливити будь-яку регламентацію таких дій прокурора лише підзаконними актами, зокрема наказами Генерального прокурора, оскільки це призведе до порушення конституційного балансу повноважень між органами державної влади та створить ризик необґрунтованого втручання в права і свободи різних суб'єктів, у повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4.4. Конституційний Суд України також наголошує, що, установлюючи виключні випадки представництва прокурором інтересів держави в суді в законі України, Верховна Рада України повинна унормувувати їх з огляду на інтеграцію прокуратури в українську систему правосуддя та відповідно до юридичної природи такої системи. Унормування законодавцем цього питання має здійснюватися з дотриманням Конституції України, зокрема принципів поділу державної влади (стаття 6), верховенства права (правовладдя), включно з такими його складниками, як юридична визначеність та заборона свавільності (стаття 8), а також незалежності суддів (частина перша статті 129). Таке унормування має забезпечувати реалізацію конституційного права на судовий захист, зокрема в аспекті дотримання таких основних засад судочинства, як рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом та змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості (стаття 55, пункти 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України).

4.4.1. У Доповіді про правовладдя, ухваленій Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev], до основних складників правовладдя (верховенства права) віднесено юридичну визначеність (§ 41), яка «вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин» (перше речення § 46).

Відповідно до Спеціального дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя» [CDL-AD(2016)007] вимога юридичної визначеності як складовий елемент правовладдя в аспекті передбачуваності актів права означає, що їх приписи «мають бути <...> передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними» (пункт II.B.3.58).

4.4.2. Конституційний Суд України зазначав, що принцип юридичної визначеності вимагає, зокрема, чіткості, зрозумілості правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017); принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда;

зазначеного можна досягти лише у спосіб законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Конституційний Суд України також наголошував, що «принцип юридичної визначеності <...> не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними» (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018); «згідно з вимогами принципу правовладдя для захисту учасників суспільних відносин від свавільних рішень та дій органів публічної влади приписами права має бути чітко та зрозуміло визначено обсяг будь-якого з дискреційних повноважень, наданого цим органам» [абзац третій підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024].

4.4.3. В аспекті питань, пов'язаних із вирішенням цієї справи, Конституційний Суд України висноує, що, деталізуючи в законах України закріплені в Конституції України функції прокуратури та порядок їх здійснення, Верховна Рада України не може порушувати їх конституційно визначену вичерпність та допускати їх розширення порівняно з тим, як це встановив конституцієдавець, — чи то у спосіб наділення прокуратури новими, не передбаченими Конституцією України, функціями, чи то через розширення змісту вже встановлених в Основному Законі України функцій прокуратури. Верховна Рада України має деталізувати установлені Конституцією України функції прокуратури, наділяючи суб'єктів правозастосування лише такою дискрецією, яка не порушувала б конституційно визначені межі цих функцій.

Конституційний Суд України, зважаючи на свої юридичні позиції, викладені, зокрема, у рішеннях від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004, від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016, щодо розуміння закріпленого статтею 6 Конституції України принципу поділу влади в Україні, також наголошує, що статті 6, 19, пункт 14 частини першої статті 92, пункт 3 частини першої, частина друга статті 1311 Конституції України покладають на законодавця обов'язок під час унормування діяльності прокуратури формулювати приписи закону, які визначають порядок реалізації її конституційно встановлених функцій, так, щоб не допускати дублювання або підміни прокуратурою інших органів публічної влади, а також не наділяти її повноваженнями оцінювати належність виконання ними своїх функцій поза встановленими Основним Законом України механізмами.

5. Конституційний Суд України враховує низку вимог щодо діяльності прокурора поза сферою кримінального права, що їх висунуто на міжнародному рівні. Передусім це стосується дотримання ним принципів поділу влади, суддівської незалежності та забезпечення кожному права на судовий захист. Загальновизнаним є те, що прокурор не може набувати особливої ролі в судових провадженнях, що не є кримінальними, а будь-яка його діяльність у цій сфері має бути повно, чітко і зрозуміло регламентована законом, обумовлена правомірною метою захисту інтересів держави та бути обґрунтованою й виправданою.

Конституційний Суд України наголошує, що участь прокурора в судових провадженнях поза сферою кримінального права не має ставити під сумнів реалізацію конституційного права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Основного Закону України, для суб'єктів, прав та інтересів яких це стосується, а також дотримання

основних засад судочинства, що їх визначено, зокрема, пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України.

5.1. За юридичними позиціями Конституційного Суду України щодо розуміння права на судовий захист, які є застосовними в цьому конституційному провадженні:

— «сутнісний зміст права на судовий захист, що його встановлено частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати як у зв'язку з основними засадами судочинства, визначеними приписами частини другої статті 129 Конституції України, так і з урахуванням змісту права на справедливий суд, визначеного у статті 6 Конвенції та витлумаченого Європейським судом із прав людини» [абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021];

— «засада рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в частині першій статті 55 Конституції України <...>. Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав» (перше, третє речення абзацу першого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012);

— «задля додержання вимог Конституції України приписи процесуального закону мають забезпечити рівні юридичні можливості процесуального характеру для всіх учасників судового процесу» [абзац третій підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 листопада 2023 року № 10-р(II)/2023].

Конституційний Суд України зауважує, що засаду змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості потрібно відрізнити від засади рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Це означає, що порушення кожної з них самостійно може мати наслідком порушення конституційного права на судовий захист. Якщо засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом стосується забезпечення саме рівних можливостей учасників судового провадження в наданні доказів та реалізації інших процесуальних прав, то засада змагальності, зокрема, вимагає, щоб у сторін був завчасний доступ до доказів та матеріалів, наданих будь-яким учасником судового провадження або отриманих судом з інших джерел, та можливість прокоментувати такі докази чи матеріали для впливу на рішення суду.

Ураховуючи зміст наведених основних засад судочинства, Конституційний Суд України наголошує, що сама лише участь прокурора у судовому провадженні поза сферою кримінального права не спричиняє порушення цих засад та не перешкоджає реалізації права на судовий захист за умови, що така участь, зокрема, не призводить до явних процесуальних переваг прокурора в судовому провадженні порівняно з іншими учасниками, його привілейованого становища перед ними, не ставить інших учасників судового провадження в суттєво невігідне становище щодо прокурора й не позбавляє таких учасників можливості мати доступ до доказів та матеріалів, що є в розпорядженні суду, та коментувати їх тощо.

5.2. Зважаючи на те, що приписи статті 55 Конституції України щодо права на судовий захист співвідносні з приписами статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) щодо права на справедливий суд, Конституційний Суд України враховує практику застосування цієї статті Конвенції Європейським судом з прав людини щодо участі прокурора у судових провадженнях поза сферою кримінального права та дотримання права на судовий захист у контек-

сті вимог принципів рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом та змагальності сторін судового процесу і свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості.

Зокрема, Європейський суд з прав людини зазначав, що «концепція справедливого судового розгляду <...> охоплює право на змагальний процес, згідно з яким сторони повинні мати можливість не лише подавати докази, потрібні для задоволення своїх вимог, а й ознайомлюватися з усіма наданими доказами та надавати пояснення з метою впливу на рішення суду»; «сторона провадження повинна мати можливість ознайомитися з наявними в суді доказами, а також можливість висловити свої зауваження щодо їх наявності, змісту та достовірності у відповідній формі й упродовж достатнього часу, зокрема у письмовій формі та завчасно» [рішення у справі *Krčmář and others v. the Czech Republic* від 3 березня 2000 року (заява № 35376/97), § 40, § 42].

У Рішенні у справі *Mukiy v. Ukraine* від 21 жовтня 2021 року (заява № 12064/08) Європейський суд з прав людини розглядав питання правомірності участі прокурора у справі щодо відмови у приватизації заявниками квартири, розташованої на території Карадазького природного заповідника (далі — Заповідник); прокурор оскаржив рішення суду першої інстанції, ухвалене на користь заявників, фактично підтримавши адміністрацію Заповідника, чия апеляція була відхилена з процесуальних підстав. Європейський суд з прав людини у цьому рішенні надав вагу тому факту, що прокурор мав процесуальний статус, тотожний статусу сторін, а матеріали справи не містили ознак привілейованого ставлення до його подань чи будь-яких інших його процесуальних переваг; Європейський суд з прав людини вказав, що заявників завчасно повідомили про апеляцію, їхні аргументи та заперечення були розглянуті на обох стадіях провадження, а право на ознайомлення з усіма матеріалами справи та на подання своїх зауважень було забезпечено; участь прокурора не поставила заявників у «суттєво не вигідне становище» та не дала підстав вважати, що вона була спрямована на неправомірний вплив на суд або могла викликати у стороннього спостерігача обґрунтовані сумніви щодо його безсторонності (§§ 9–13).

6. Верховна Рада України ухвалила Закон, у статті 23 якого унормувала питання здійснення прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України про прокуратуру (реєстр. № 3541), ухваленого як Закон, зазначено, зокрема, що «актуальність прийняття цього законопроекту обумовлена необхідністю вдосконалення правового статусу, функцій і повноважень прокуратури України та приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами» (абзац перший пункту 1); «законопроект спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність» (пункт 2).

Конституційний Суд України бере до уваги, що реформування органів прокуратури України розпочалося до внесення змін до Конституції України Законом № 1401. Водночас Конституційний Суд України зважає й на те, що Закон було ухвалено 14 жовтня 2014 року, він набрав чинності з 15 липня 2015 року, тобто також до внесення змін до Конституції України Законом № 1401. Після набрання чинності Законом № 1401 зміни до Закону для приведення його у відповідність з оновленими конституційними приписами щодо визначення та порядку реалізації прокуратурою відповідної функції внесені не були.

На думку Конституційного Суду України, відсутність таких змін опосередковано свідчить про те, що оспорювані приписи Закону залишилися в редакції, яка не враховує оновлену конституційну модель прокуратури.

7. Конституційний Суд України виходить із того, що для розв'язання порушених у цьому конституційному провадженні питань потрібно здійснити детальний аналіз оспорюваних приписів Закону в їх взаємозв'язку з приписами Конституції України.

7.1. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України зважає на те, що визначити законами України вичерпний перелік інтересів держави, які потребують захисту прокурорів у межах функції прокуратури, установлені пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, практично неможливо. Інакше виник би ризик того, що окремі інтереси держави, які об'єктивно потребують утручання прокурора, залишаться незахищеними через відсутність їх у такому переліку.

Водночас Закон покладає на прокурора обов'язок під час звернення до суду в таких інтересах самостійно визначити та обґрунтувати підстави для представництва (абзац другий частини третьої, абзац перший частини четвертої статті 23). Умовою такого представництва визначено порушення або загрозу порушення інтересів держави, що зумовлює обов'язок прокурора також указувати в позовній заяві, у чому саме вони полягають.

Крім того, Закон передбачає, що прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді лише після підтвердження судом підстав для цього (абзац другий частини четвертої статті 23). Тобто контроль за тим, чи діє прокурор в інтересах держави, що порушені чи загрожені, звертаючись до суду з відповідним позовом, покладено на суд.

Отже, вирішуючи питання про відповідність Конституції України абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в частині «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави», Конституційний Суд України виходить із того, що об'єктивно неможливо вичерпно визначити в Законі зміст поняття «інтереси держави» без ризику істотного зниження ефективності здійснення відповідної функції прокуратури, з покладеного на прокурора обов'язку доводити підстави для представництва, а також із того, що здійснення представництва прокурором порушених чи загрозованих інтересів держави можливе лише після підтвердження судом наявності підстав для цього.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України доходить висновку, що абзац перший частини третьої статті 23 Закону у відповідному аспекті не суперечить Конституції України.

7.2. Розв'язуючи питання про конституційність абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, Конституційний Суд України виходить із того, що в ньому йдеться про виключні випадки представництва прокуратурою (прокурором) інтересів держави в суді відповідно до пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України [абзац п'ятий, перше, друге речення абзацу дев'ятого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019].

Такі випадки в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону сформульовані через перелік, а саме: якщо захист цих інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; якщо захист цих інтересів неналежним

чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; у разі відсутності такого органу.

Конституційний Суд України, вирішуючи цю справу, керується юридичною визначеністю як складником принципу верховенства права, що зобов'язує законодавця встановлювати межі дискреції органів публічної влади, а також ураховує загальновизнану вимогу міжнародного права щодо потреби детального врегулювання на рівні закону діяльності органів прокуратури поза сферою кримінального права.

Конституційний Суд України зазначає, що законодавець має обов'язок та не позбавлений можливості конкретизувати перелік випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, зокрема вказавши на критерії/ознаки їх встановлення, для визначення меж дискреції прокурора та суду без шкоди для ефективності виконання прокуратурою покладеної на неї функції.

Приписи «не здійснює» та «неналежним чином здійснює», ужиті в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону, є оцінними. Оскільки Закон не визначає відповідних випадків та критеріїв/ознак для встановлення цих випадків, прокурор отримує дискрецію щодо встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, межі якої чітко і зрозуміло не визначені Законом. Хоча Закон передбачає судовий контроль за застосуванням цього повноваження, відсутність чіткої вказівки на відповідні випадки, критерії/ознаки встановлення цих випадків для визначення меж дискреції, якими мають керуватися і прокурор, і суд, підриває юридичну визначеність приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону.

Невизначення в Законі меж дискреції для прокурора і суду, які розв'язують питання про наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді, має наслідком можливість керуватися цим органом фактично лише власним суб'єктивним розумінням того, що означає «не здійснює» або «неналежним чином здійснює». Це вказує на те, що дискреція прокурора та суду, яка випливає зі змісту відповідних приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, є такою, що її межі не визначені Законом чітко і зрозуміло.

Таке нормативне регулювання закладає підґрунтя не лише для різного застосування відповідної норми на практиці та невизначеності ситуацій і правовідносин, а й для можливих зловживань та необґрунтованого втручання прокурора у законну діяльність різних суб'єктів в усіх сферах суспільного життя.

Отже, окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не відповідають вимозі юридичної визначеності як складнику конституційного принципу верховенства права (правовладдя).

Водночас відсутність органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, що її в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону визначено як один із випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, за своєю суттю є фактом, що підлягає доведенню прокурором і встановленню судом, та не створює дискреції, межі якої не визначені приписами права.

7.3. На думку Конституційного Суду України, окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону уможливають виконання прокуратурою функції,

установленої пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, у спосіб, що зумовлює позасудове оцінювання прокурором ефективності дій чи встановлення бездіяльності інших суб'єктів владних повноважень поза сферою кримінального права, тоді як, зокрема, у сфері кримінального права вже наявні відповідні механізми реагування прокуратури на випадки нездійснення або неналежного здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій для захисту інтересів держави.

Цим самим створено не передбачений Конституцією України механізм впливу прокуратури на реалізацію повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких віднесені відповідні повноваження, та знівелювано вимогу статті 6 Конституції України щодо самостійного здійснення повноважень кожним органом у визначених Конституцією України межах.

Унаслідок цього винятковий процесуальний інструмент прокуратури, закріплений у пункті 3 частини першої статті 131¹ Основного Закону України, перетворено на універсальний механізм представництва інтересів держави в суді, чим розширено зміст цієї конституційної функції прокуратури.

7.4. Наведене підтверджують надані Офісом Генерального прокурора статистичні дані. Зокрема, кількість розпочатих справ щодо представництва прокуратурою інтересів держави в суді, не пов'язаних із кримінальним провадженням, становила: у 2017 році — 6252, у 2018 — 5924, у 2019 — 4905, у 2020 — 5120, у 2021 — 5343, у 2022 — 4775, у 2023 — 7692, у 2024 — 9179.

Аналіз таких даних свідчить, що «виключні випадки» представництва прокуратурою інтересів держави в суді, не пов'язані з кримінальним провадженням, фактично перетворилися на поширену практику, яка є несумісною з конституційно визначеним винятковим характером таких випадків.

Отже, окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, суперечать статтям 6, 8, пункту 3 частини першої статті 131¹ Основного Закону України.

8. Конституційний Суд України зазначає, що абзац перший частини третьої, абзаці перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону перебувають у системному зв'язку між собою та з низкою інших приписів Закону. Оспорювані приписи Закону стосуються представництва прокурором інтересів держави в суді в усіх формах судочинства (цивільному, господарському, адміністративному), крім виконання прокурором повноважень у кримінальному провадженні щодо здійснення функції підтримання публічного обвинувачення. У різних формах судочинства процесуальні питання здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді визначають відповідні процесуальні кодекси України. Тому, вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України враховує пов'язані з реалізацією цієї функції прокуратури інші приписи Закону, а також приписи Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та інших законів України, які встановлюють, зокрема, низку гарантій належної реалізації прокуратурою відповідної конституційної функції.

8.1. У разі відсутності підстав для звернення прокурора до суду в інтересах держави суддя повертає позовну заяву й додані до неї документи (пункт 4 частини п'ятої статті 174 Господарського процесуального кодексу України, пункт 7 частини четвертої статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 4 частини четвертої статті 185 Цивільного процесуального кодексу України); суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання прокурором процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (у тому числі, якщо підписана прокурором позовна заява містить суттєві недоліки), яку надсилають органу, до повноважень якого належить притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (частини друга, шоста статті 246 Господарського процесуального кодексу України; частина третя статті 249 Кодексу адміністративного судочинства України; частини друга, шоста статті 262 Цивільного процесуального кодексу України).

За Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII створення таких умов, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, визначених процесуальним законом, покладено на суд (частина друга статті 9), а умисне або внаслідок недбалості порушення засад рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості є однією з підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (підпункт «г» пункту 1 частини першої статті 106).

Конституційний Суд України також зважає на те, що оспорювані приписи Закону, перебуваючи у взаємозв'язку з іншими приписами законодавства України, не вказують на наявність будь-якої форми участі прокурора в ухваленні рішень суду у відповідних провадженнях, не містять винятків чи пільг щодо сплати судового збору прокуратурою у разі подання прокурором позову в інтересах держави, строків звернення до суду, а також інших особливостей щодо здійснення прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді, які безпосередньо призводили б, зокрема, до порушення основних засад судочинства, що їх гарантовано, зокрема, пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України, нівелювали чи ускладнювали б реалізацію гарантованої статтею 55 Конституції України права на судовий захист.

8.2. Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Цим приписом закріплено право на судовий захист як одну з основоположних конституційних гарантій прав і свобод кожного, що становить складову принципу верховенства права (правовладдя).

Конституційний Суд України виходить із того, що приписи Конституції України є взаємопов'язаними та мають розглядатися в системному зв'язку. За принципом системної єдності приписів Конституції України її норми, які визначають інституційну організацію публічної влади, підлягають оцінюванню з огляду на їх вплив на реалізацію та захист конституційних прав і свобод.

Припис пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, яким закріплено функцію прокуратури щодо здійснення представництва інтересів держави в суді, має розглядатися у взаємозв'язку, зокрема, з приписами статті 55 Конституції України. Законодавче регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді формує правове середовище здійснення правосуддя та безпосередньо впливає на умови реалізації права на судовий захист.

Недотримання такої конституційної моделі може призвести до порушення процесуальної рівності сторін та вплинути на реальність й ефективність судового захисту.

Отже, пункт 3 частини першої статті 131¹, стаття 55 Конституції України разом із частиною другою її статті 129 є взаємопов'язаними елементами конституційної моделі судового захисту прав і свобод людини і громадянина, у якій право на судовий захист кореспондує з обмеженим і субсидіарним характером здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді. Отже, законодавче порушення конституційних меж такого представництва може призвести до втручання у зміст права на судовий захист.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України вважає, що акумулюючий ефект застосування окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону призводить до того, що прокурор фактично отримує можливість звертатися до суду в інтересах держави за відсутності належно визначених Законом випадків представництва прокурором інтересів держави в суді або критеріїв/ознак їх установаження, й таке нормативне регулювання призводить до втручання прокуратури у сферу повноважень інших суб'єктів владних повноважень та втручання у права різних заінтересованих суб'єктів.

Крім того, нечіткість визначення окремими приписами абзацу першого частини третьої статті 23 Закону відповідних випадків представництва прокурором інтересів держави в суді та підстав його звернення до суду не забезпечує юридичної визначеності для інших суб'єктів владних повноважень та заінтересованих учасників суспільних відносин. Це створює суттєві ризики, реальну загрозу порушення основних засад судочинства, закріплених пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України, ще на стадії звернення прокурора до суду та істотно ускладнює реалізацію учасниками процесу конституційного права на судовий захист.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України доходить висновку, що окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, суперечать також статті 55, пунктам 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України.

8.3. Досліджуючи приписи абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону в їх системному зв'язку та у взаємозв'язку з іншими приписами Закону та інших законів України, Конституційний Суд України зазначає, що їх зміст не пов'язаний із втручанням у поділ влади, розширенням меж конституційних функцій прокуратури та встановленням обмежень прав і свобод людини і громадянина; ними встановлено низку гарантій належної реалізації функції прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом. Ці приписи Закону сформульовано чітко та однозначно, вони не обумовлюють будь-яких переваг прокурора в судовому провадженні, а лише закріплюють обов'язок прокурора обґрунтувати в суді наявність підстав для представництва інтересів держави в суді; обов'язковість підтвердження таких підстав судом; обов'язок прокурора попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень та можливість для суб'єкта владних повноважень оскаржити підстави для представництва. Тобто абзацами першим, другим, третім частини четвертої статті 23 Закону на суд покладено контроль за застосуванням прокурором закріплених у Законі підстав для представництва інтересів держави в суді.

Конституційний Суд України виходить із того, що судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина (друге речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 4-р/2019).

Конституційний Суд України також бере до уваги, що абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону фактично втілюють вимоги, які містилися у Спільному висновку, що його схвалила Венеційська Комісія на її 96-му пленарному засіданні 11–12 жовтня 2013 року [CDL-AD(2013)025], до проекту Закону України про прокуратуру [CDL-REF(2013)041]. Зокрема, аналогічні до абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону приписи були відсутні в тексті проекту [CDL-REF(2013)041], що був наданий Венеційській Комісії, а з'явилися в проекті Закону України про прокуратуру (реєстр. № 3541), ухваленому як Закон, після надання Венеційською Комісією рекомендацій, висловлених у цьому висновку.

Зважаючи на зазначене, а також на інші міркування, висловлені в цьому Рішенні, Конституційний Суд України доходить висновку, що абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону не суперечать Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України зауважує, що висновок щодо відповідності Конституції України абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону в цьому Рішенні надано лише в аспекті регламентації представництва прокурором інтересів держави в суді, що й було предметом конституційного контролю в цій справі. Поза межами цього конституційного провадження відповідно до принципу *non ultra petita* залишилося питання конституційності зазначених приписів Закону в частині представництва прокурором у суді інтересів громадянина.

9. Згідно з частиною першою статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України враховує, що в Україні у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України введено воєнний стан (Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 зі змінами; Закон України «Про затвердження Указу Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“» від 24 лютого 2022 року № 2102–ІХ), та виходить із того, що для забезпечення можливості виконання державою свого обов'язку щодо захисту інтересів держави потрібно врегулювати питання реалізації установленної пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України функції прокуратури.

Отже, установивши невідповідність Конституції України (неконституційність) окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, Конституційний Суд України вважає за потрібне реалізувати своє повноваження, визначене частиною другою статті 152 Конституції України, та відтермінувати втрату ними чинності після ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Обираючи такий підхід, Конституційний Суд України враховує передусім, що в період дії воєнного стану в Україні вагомою є потреба усебічно забезпечити захист інтересів держави Україна та стабільність конституційного правопорядку, й виходить із того, що неперервність виконання прокуратурою визначених Конституцією України функцій є важливою передумовою належного функціонування держави в умовах воєнного стану.

Конституційний Суд України також вважає за доцільне не поширювати дію цього Рішення на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону та продовжують існувати після втрати ними чинності.

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
у х в а л и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

3. Окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність із 1 січня 2027 року.

4. Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами, визнаних неконституційними, та продовжують існувати після втрати ними чинності.

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

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-r(II)/2025 dated December 3, 2025 in the case upon the constitutional complaint of the Limited Liability Company «Reinir Business Group» regarding the constitutionality of the provisions of Articles 23.3.1, 23.4.1, 23.4.2, 23.4.3 of the Law of Ukraine «On Prosecution» No. 1697-VII dated October 14, 2014 (on the representation of the interests of the state in court by the prosecutor)

Reinir Business Group Limited Liability Company (hereinafter, the «Company») appealed to the Constitutional Court of Ukraine to verify the compliance of the provisions of Articles 23.3.1, 23.4.1, 23.4.2, 23.4.3 of the Law of Ukraine «On Prosecution» No. 1697-VII dated October 14, 2014, as amended (hereinafter, the «Law»), with Article 131¹ of the Constitution of Ukraine.

According to Article 23.3.1 of the Law, «the prosecutor shall represent the legitimate interests of the state in court in the event of a violation or threat of violation of the interests of the state, if the protection of these interests is not carried out or is carried out improperly by a state authority, local self-government body or other entity with authority, to whose competence the relevant powers are assigned, as well as in the absence of such a body». According to Article 23.4 of the Law, «the existence of grounds for representation must be substantiated by the prosecutor in court. The prosecutor shall represent the interests of a citizen or the state in court only after the court has confirmed the grounds for representation. The prosecutor is obliged to notify the citizen and his or her legal representative or the relevant authority in advance, before applying to the court. If the court confirms the existence of grounds for representation, the prosecutor shall exercise the procedural powers of the relevant party to the proceedings. The existence of grounds for representation may be challenged by the citizen or his or her legal representative or the authority» (Articles 23.4.1, 23.4.2, 23.4.3).

The Constitutional Court of Ukraine notes that the provisions of Articles 131¹.1.3, 55 of the Constitution of Ukraine, together with the provisions of Article 129.2, have a significant impact on the constitutional model of judicial protection of human and citizen's rights and freedoms. Within this model, the right of a person to judicial protection is linked to the limited and subsidiary nature of the prosecutor's representation of the state's interests in court, as established by the Constitution of Ukraine. Legislative regulation that goes beyond these limits may constitute an interference with the right to judicial protection.

After the entry into force of the Law «On Amendments to the Constitution of Ukraine (On Judiciary)» No. 1401-VIII dated June 2, 2016 (hereinafter, «Law No. 1401») came into force, the prosecution in Ukraine lost its separate status within the structure of state authorities and acquired the status of a new institution that is fully integrated into the Ukrainian judiciary.

As a result of the 2016 constitutional reform, the prosecution was given a priority role in the field of criminal law (Articles 131¹.1.1 and 131¹.1.2 of the Constitution of Ukraine). At the same time, the Constitution of Ukraine retained a separate function for the prosecution outside this sphere, but narrowed its scope.

Following the 2016 constitutional reform, the function of the prosecution to represent the interests of citizens or the state in court is provided for in Article 131¹.1.3 of the Constitution of Ukraine as representing the interests of the state in court in exceptional cases and in the manner prescribed by law.

The Constitutional Court of Ukraine emphasises that Article 131¹.1.3 of the Constitution of Ukraine authorises the prosecution to represent the interests of the state in court only in exceptional cases and in the manner prescribed by law, and not to exercise such representation in cases determined by the prosecution.

The provision «in exceptional cases and in the manner prescribed by law» contained in Article 131^{1.1.3} of the Constitution of Ukraine means, among other things, that although the legislature has discretion to regulate in law the cases and manner in which the prosecution represents the interests of the state in court, it is nevertheless mandatory that such cases not only be established by law, but also be objectively exceptional, clearly limited, reduced to the minimum necessary, conditioned by special circumstances, and perceived by an outside observer not as general rules, but precisely as exceptions.

Legal regulation of the representation of the state's interests in court by the prosecutor must clearly establish its auxiliary (subsidiary) nature and ensure that the prosecution, in performing this function, does not perform the functions of other authorities without objective grounds.

The Constitutional Court of Ukraine emphasises that the grounds and methods for a prosecutor to obtain the information necessary to represent the interests of the state in court must be clearly, exhaustively and specifically defined by law in order to prevent arbitrary interpretation or expansion of the relevant function of the prosecution. Similarly, the law must clearly define the procedure for the further implementation by the prosecutor of information indicating a violation or threat of violation of the interests of the state, namely, the prosecutor's obligation to act in a manner prescribed by law in the event of such circumstances, in particular, to apply to the court in accordance with the established procedure.

The Constitutional Court of Ukraine concludes that, in detailing the functions of the prosecution enshrined in the Constitution and the procedure for their implementation in laws, the Verkhovna Rada of Ukraine cannot violate their constitutionally defined exhaustiveness and allow their expansion beyond what was established by the constitution-maker, whether by granting the prosecution new functions not provided for in the Constitution or by expanding the content of the functions of the prosecution already established in the Constitution of Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine must detail the functions of the prosecution established by the Constitution, granting law enforcement agencies only such discretion that would not violate the constitutionally defined limits of these functions.

Certain provisions of Article 23.3.1 of the Law, in that they give the prosecutor the opportunity to represent the interests of the state in court in connection with the failure or improper exercise of the protection of these interests by a state authority, local self-government body or other entity with authority, whose competence includes the relevant powers, do not meet the requirement of legal certainty as a component of the constitutional principle of the rule of law.

The Constitutional Court of Ukraine takes into account that the contested provisions of the Law, in conjunction with other provisions of the legislation, do not indicate the existence of any form of participation by the prosecutor in the adoption of court decisions in the relevant proceedings, do not contain exceptions or privileges regarding the payment of court fees by the prosecution in the event of a prosecutor filing a lawsuit in the interests of the state, the time limits for applying to the court, as well as other features regarding the exercise by the prosecution of the function of representing the interests of the state in court, which would directly lead, in particular, to a violation of the fundamental principles of justice guaranteed, in particular, by Articles 129.2.1 and 129.2.3 of the Constitution, or would negate or complicate the implementation of the right to judicial protection guaranteed by Article 55 of the Constitution of Ukraine.

The provisions of Article 131^{1.1.3}, Article 55 of the Constitution of Ukraine, in conjunction with Article 129.2 are interrelated elements of the constitutional model of judicial protection of

human and citizen's rights and freedoms, in which the right to judicial protection corresponds to the limited and subsidiary nature of the prosecutor's representation of the state's interests in court. Therefore, a legislative violation of the constitutional limits of such representation may lead to interference with the content of the right to judicial protection.

The Constitutional Court of Ukraine notes that the conclusion on the constitutionality of Articles 23.4.1, 23.4.2, 23.4.3 of the Law in this Decision is given only in terms of regulating the representation of the state's interests in court by the prosecutor, which was the subject of constitutional review in this case. Outside the scope of these constitutional proceedings, in accordance with the principle of *non ultra petita*, the question of the constitutionality of the aforementioned provisions of the Law regarding the representation of citizens' interests by prosecutors in court remains unresolved.

The Constitutional Court of Ukraine declared Articles 23.4.1, 23.4.2, 23.4.3 of the Law of Ukraine «On Prosecution» No. 1697–VII dated October 14, 2014, as amended, as complying with the Constitution of Ukraine (constitutional).

Certain provisions of Article 23.3.1 of the Law of Ukraine «On Prosecution» No. 1697–VII dated October 14, 2014, as amended, have been found to be inconsistent with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) in that they give the prosecutor the opportunity to represent the interests of the state in court in connection with the failure or improper exercise of the protection of these interests by a state authority, local self-government body or other entity with authority, to whose competence the relevant powers are assigned. The provisions of the Article 23.3.1 of the Law of Ukraine «On Prosecution» No. 1697–VII dated October 14, 2014, as amended, which have been found to be unconstitutional, shall cease to have effect on 1 January 2027.

The decision of the Constitutional Court of Ukraine does not apply to legal relations concerning the representation of the interests of the state in court by a prosecutor that arose during the period of validity of certain provisions of Article 23.3.1 of the Law of Ukraine «On Prosecution» No. 1697–VII dated October 14, 2014, as amended, which were found to be unconstitutional, and continue to exist after they cease to be in force.

Supplementary information:

— Opinion of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 26 September 1995 No. 190(1995);

— Preliminary opinion on the proposed amendments to the Constitution of Ukraine regarding the judiciary, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on 24 July 2015 [CDL-PI(2015)016];

— Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system (Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers Deputies);

— Report of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on European standards for the independence of the judicial system: Part II — the prosecution service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010) [CDL-AD(2010)040];

— Opinion No. 3(2008) on «The role of the public prosecution in the protection of human rights and public interests outside the criminal law field», adopted by the Consultative Council of European Prosecutors at its 3rd plenary meeting on 15–17 October 2008 [CCPE(2008)3];

— Bordeaux Declaration «Judges and Prosecutors in a Democratic Society», jointly adopted on 8 December 2009 by the CCJE [Opinion No. 12(2009)] and the CCPE [Opinion No. 4(2009)];

- Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) [CDL-AD(2011)003rev];
- Special Study of the Venice Commission, «Rule of Checklist» [CDL-AD(2016)007];
- Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session [CDL-AD(2013)025], [CDL-REF(2013)041].

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 3-rp/1999, 08.04.1999;
- no. 17-rp/2004, 18.11.2004;
- no. 18-rp/2004, 01.12.2004;
- no. 11-rp/2012, 25.04.2012;
- no. 5-rp/2016, 08.07.2016;
- no. 2-r/2017, 20.12.2017;
- no. 7-r/2018, 11.10.2018;
- no. 3-r/2019, 06.06.2019;
- no. 4-r(II)/2019, 05.06.2019;
- no. 5-r(II)/2020, 18.06.2020;
- no. 5-r(II)/2021, 21.07.2021;
- no. 10-r(II)/2023, 22.11.2023;
- no. 11-r(II)/2024, 18.12.2024.

European Court of Human Rights:

- *Krčmář and others v. the Czech Republic*, no. 35376/97, 03.03.2000;
- *Mukiy v. Ukraine*, no. 12064/08, 21.11.2021.

ОКРЕМА (ЗБІЖНА) ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Олександра Водяннікова
стосовно Рішення у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого,
другого, третього частини четвертої статті 23
Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII
(щодо представництва прокурором інтересів держави в суді)
від 3 грудня 2025 року № 6-р(П)/2025**

Томас Джефферсон, захищаючи практику викладення рішення *seriatim*¹ у листі до судді Вільяма Джонсона від 12 червня 1823 року, писав, що кожен суддя має «обов'язок захищати власне рішення» і не повинен ховатися за думкою суду, оскільки саме індивідуальна відповідальність за тлумачення права є запорукою авторитету правосуддя². Ця ідея — що справедливість постає у множині суддівських голосів, а не в одноманітності — становить етичну основу сучасного інституту окремої думки.

Інститут окремої думки зумовлений фіксувати ті додаткові або альтернативні міркування, які, не ставши частиною мотивувальної частини рішення, мають значення для розуміння його контексту, методології або напрямів подальшого розвитку відповідної конституційної доктрини. На моє переконання, висловлення окремої думки належить до етичних обов'язків судді — коли виникає потреба підтримати, уточнити або розвинути аргументацію Конституційного Суду України (далі — Суд), чи запропонувати іншу перспективу тлумачення конституційних принципів у світлі засадничих цінностей Конституції України.

Хоча окрема думка є єдиною формою особистого висловлення судді, що не підлягає юридичним обмеженням, її межі визначаються стандартами професійної етики. Вона має стосуватися питань, які постали перед Судом у конкретному провадженні, незалежно від того, чи були вони безпосередньо відображені в рішенні, і може надавати цим питанням ширшу конституційну перспективу, формулюючи орієнтири розвитку доктрини та практики конституційного правосуддя в дусі верховенства Конституції України.

¹ *Seriatim* — форма викладення судових рішень, що бере початок із англійської судової традиції пізнього середньовіччя: кожен суддя публічно оголошував власну думку. Така традиція ґрунтувалася на розумінні рівності суддів: кожен з них призначався на однакових умовах і здійснював рівні повноваження, а отже, кожен мав власний голос і обов'язок його озвучити. Ця практика зберігалася у перших десятиліттях існування Верховного Суду США і досі використовується вищими судами Великої Британії. Див.: Водянніков О. Роль окремої думки судді в розвитку конституційної юриспруденції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 16–17; Henderson M. From *Seriatim* to *Consensus* and Back again: a Theory of dissent. *Supreme Court Review*. 2007. P. 292; Austin J. The Law of Citations and *Seriatim* opinions: Were the ancient Romans and the early Supreme Court on the Right Track? *Northern Illinois university Law Review*. 2010–2011. Vol. 31. P. 30.

² «Thomas Jefferson to William Johnson, 27 October 1822», Founders Online, National Archives. URL: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-19-02-0071>. [Original source: The Papers of Thomas Jefferson, Retirement Series, vol. 19, 16 September 1822 to 30 June 1823, ed. J. Jefferson Looney et al. Princeton: Princeton University Press, 2022, pp. 96–100].

Я мав можливість ознайомитися з окремими думками колег, суддів Віктора Городовенка і Василя Лемака, висловленими стосовно Рішення у цій справі. У кожній із них простежуються серйозність підходу, глибина аргументації та щире прагнення розвинути конституційний дискурс у межах порушених питань. Незважаючи на відмінності в акцентах і методологічних підходах, ці позиції суттєво збагатили колегіальне обговорення, висвітлили різні аспекти проблематики та дали можливість глибше осмислити як силу, так і межі застосованих Судом аргументів.

Тому ця окрема думка побудована як своєрідний діалог з позиціями колег — із прагненням підтримати ті міркування, що, на моє переконання, важливі для розвитку конституційної доктрини, а також уточнити або доповнити інші аспекти, які потребують додаткового аналітичного розгортання. Адже йдеться не лише про тлумачення окремих конституційних приписів, а про розуміння фундаментальних принципів, що визначають архітектуру конституційного ладу України.

Окрема (збіжна) думка судді-доповідача у цій справі Віктора Городовенка переконливо підкреслює важливість дотримання принципу поділу влади, уникнення відродження доктрини «загального нагляду» та потребу чітких законодавчих меж повноважень прокуратури. Її сильною стороною є методологічна зрозумілість та послідовне тлумачення статті 131¹ Конституції України в контексті реформи 2016 року.

Суддя Василь Лемак у своїй Окремій (розбіжній) думці переконливо звертає увагу на функціональну складність захисту публічного інтересу, особливо у сферах, у яких інституційна спроможність органів влади є нерівномірною. Її перевага — у наголошенні на динамічності категорії «інтересу держави» та ризиках надмірного формалізму. Окрема думка судді Лемака вирізняється високою доктринальною культурою викладу та гуманістичною спрямованістю, привертає увагу до соціальної місії держави, до значення принципу доброго врядування та до специфічних викликів, зумовлених умовами воєнного часу. Ці акценти, безперечно, збагачують дискусію щодо конституційної ролі прокуратури. Разом із тим ці позиції містять ризик більш широкого тлумачення повноважень прокуратури, що може опосередковано відродити елементи моделі «четвертої гілки влади» та поставити під загрозу конституційну логіку статей 6 і 19 Конституції України. Зокрема, надмірне розширення категорії «виключних випадків» ризикує змістити акцент із юридичної визначеності на міркування практичної доцільності; запропонована модель участі прокуратури може ускладнити дотримання принципу поділу компетенцій, закріпленого у статті 19 Конституції України; а також може ненавмисно відкрити можливість для відтворення контрольних практик, що не узгоджуються з конституційною концепцією прокуратури як органу, інтегрованого, насамперед, у систему кримінальної юстиції.

Ця окрема думка структурована за такими трьома взаємопов'язаними темами, що, на моє переконання, мають ключове значення для розвитку конституційної доктрини у сфері повноважень прокуратури:

1) співвідношення статті 55 і статті 131¹ Конституції України — аналіз меж та взаємодії між правом на судовий захист і повноваженнями прокуратури як учасника процесу;

2) конституційний зміст повноважень прокуратури за статтею 131¹ Конституції України — сутність «виключних випадків», структура представницької функції та її обмеження після реформи 2016 року;

3) принцип демократичної держави та роль прокуратури — межі допустимої участі прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, заборона «четвертої гілки влади» та патерналізму.

У своїй окремій думці я не зупинятимусь на питаннях, пов'язаних з інтеграцією України до Європейського Союзу, хоча вони, безумовно, становлять важливий контекст конституційної еволюції держави. Обмежуся лише констатацією того, що ухвалене Рішення відкриває суттєву перспективу для подальшого розвитку інституційної моделі української прокуратури відповідно до європейських стандартів, сприяє зміцненню демократичних засад публічної влади та є вагомим кроком на шляху забезпечення ефективного виконання Копенгагенських критеріїв, зокрема у частині верховенства права та належного функціонування судової системи.

Отже, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне викласти окрему (збіжну) думку щодо Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 (далі — Рішення).

1. Співвідношення статті 55 і статті 131¹ Конституції України

Права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55 Конституції України). Цими приписами закріплено право на судовий захист як одну з основоположних конституційних гарантій, що становить складову принципу правовладдя (верховенства права). З огляду на це постає потреба з'ясувати, яким чином інші приписи Конституції України, що визначають організацію та межі публічної влади, впливають на реалізацію права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Основного Закону України.

Суд у Рішенні виходив з того, що приписи Конституції України є взаємопов'язаними та мають тлумачитися у системному зв'язку. За принципом системної єдності приписів Конституції України¹ її норми, якими визначається інституційна організація публічної влади, підлягають оцінці з огляду на їх вплив на реалізацію та захист конституційних прав і свобод.

Припис пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, яким визначено повноваження прокуратури здійснювати представництво інтересів держави в суді, має розглядатися у взаємозв'язку зі статтею 55 та частиною другою статті 129 Конституції України. Законодавче регулювання представництва інтересів держави прокурором у суді формує правове середовище здійснення правосуддя та безпосередньо впливає на умови реалізації права на судовий захист. Відтак таке регулювання не може вважатися нейтральним з погляду конституційних гарантій людських прав і свобод. Недотримання інституційної моделі, закріпленої пунктом 3 частини першої

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо оприлюднення актів органів адвокатського самоврядування); Окрема (збіжна) думка судді Конституційного Суду України Олександра Водянікова стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо оприлюднення актів органів адвокатського самоврядування).

статті 131¹ Конституції України, може призводити до порушення процесуальної рівності сторін та впливати на реальність і ефективність судового захисту. Саме тому Суд виснував, що *«приписи пункту 3 частини першої статті 131¹, статті 55 Конституції України разом із приписами частини другої її статті 129 суттєво впливають на конституційну модель судового захисту прав і свобод людини і громадянина. У межах цієї моделі право особи на судовий захист пов'язане з установленим Основним Законом України обмеженим і субсидіарним характером здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді. Законодавче регулювання, яке виходить за ці межі, може становити втручання у право на судовий захист»* (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Отже, пункт 3 частини першої статті 131¹ частина друга статті 129 та стаття 55 Конституції України є взаємопов'язаними елементами єдиної конституційної моделі судового захисту людських прав і свобод, у якій право на судовий захист кореспондує з обмеженим і субсидіарним характером здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді; відтак законодавче порушення конституційних меж такого представництва може становити втручання у зміст права на справедливий суд.

Суд далі розширив цю тезу у Рішенні (пункти 5 і 8 мотивувальної частини), проте, на моє переконання, саме цей аспект є визначальним у контексті розгляду справи, відкритої за конституційною скаргою. Від того, як окреслено зв'язок між пунктом 3 частини першої статті 131¹ та статтею 55 Конституції України, залежить не лише оцінка меж повноважень прокуратури, а й з'ясування того, чи мало місце втручання у зміст права на судовий захист. Саме тому, на мою думку, ця взаємозалежність мала б бути чітко та повністю викладена на початку мотивувальної частини Рішення — як фундаментальна аналітична рамка для подальшого конституційного тлумачення¹.

Отже, організація судового процесу, включно з визначенням суб'єктів, які можуть брати в ньому участь від імені держави, є складовою конституційної архітектури судового захисту, і відхилення від неї може вплинути на легітимність, незалежність та рівність сторін у процесі. Це пов'язано з тим, що модель судового захисту, закріпле-

¹ Суддя Лемак у своїй Окремій думці висловив позицію, що конституційна скарга в цій справі має ознаки актіо popularis (пункт 3 Окремої думки судді Лемака). Я не можу погодитися з таким висновком. На моє переконання, скарга відповідає трискладовому стандарту, виробленому у практиці Суду — так званому «стандарту справи Плєскача» [див.: Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 108 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 27 листопада 2025 року № 229-2(II)/2025]. Згідно з цим стандартом заявник повинен обґрунтувати: 1) зміст конституційного права, на яке він посилається; 2) спосіб, у який це право було зачеплено; 3) причинно-наслідковий зв'язок між застосуванням оскаржуваного закону та шкодою його праву [докладніше див.: Окрема (збіжна) думка судді Олександра Водянікова стосовно Ухвали Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 108 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 27 листопада 2025 року № 229-2(II)/2025].

Отже, підстав вважати цю конституційну скаргу різновидом актіо popularis немає. З огляду на це структура мотивування могла б бути більш переконливою, якби зазначений зв'язок між статтею 55 і пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України був виразно й системно окреслений з самого початку. Це дало б можливість відразу визначити межу для аналізу допустимості втручання у право на судовий захист та легітимності меж представницьких повноважень прокуратури.

на в Конституції, включає не лише організацію судової влади, а й визначає суб'єктний склад та межі участі держави у судовому процесі¹.

Оспорювані приписи Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон) самі по собі не суперечать статті 55 Конституції України, однак з точки зору моделі судового захисту, закріпленої в Конституції України, вони містять серйозні структурні дефекти. Такі дефекти вказують на те, що законодавче регулювання у своїй дії системно відхиляється від конституційної моделі судового захисту, створюючи реальні й передбачувані ризики порушення права на справедливий суд. Такі дефекти подібні до тих, що були предметом розгляду в практиці Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ).

Оцінка відповідності приписів національного законодавства вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) як питання «конвенційності» не належить до юрисдикції Суду, оскільки це не передбачено статтею 147 Конституції України. Водночас, діючи в дусі принципу дружнього ставлення до міжнародного права², Суд взяв до уваги практику ЄСПЛ як авторитетне джерело тлумачення змісту конституційних гарантій, зокрема права на справедливий суд.

ЄСПЛ неодноразово розглядав роль незалежних представників національної юридичної служби³ — таких, як прокурор, генеральний адвокат, урядовий комісар чи

¹ У цьому контексті показово є практика Європейського суду з прав людини щодо вимоги «суду, встановленого законом» у першій частині статті 6 Конвенції. ЄСПЛ послідовно підкреслює, що це поняття охоплює не лише юридичне створення суду, а й дотримання всіх норм внутрішнього права, які регулюють його юрисдикцію, склад, порядок участі посадових осіб і процесуальні гарантії. Як зазначив ЄСПЛ у справі *Sokurenko and Strygun v. Ukraine*,

«23. Згідно з практикою Суду метою використання терміна „встановлений законом“ у статті 6 Конвенції є забезпечення того, „щоб організація судової влади в демократичному суспільстві не залежала від розсуду виконавчої влади, а була врегульована законом, що emanates from Parliament“ [див. *Zand v. Austria*, заява № 7360/76, звіт Комісії від 12 жовтня 1978 року, *Decisions and Reports (DR)* 15, cc. 70 і 80]. Крім того, у державах із кодифікованою правовою системою організація судової системи також не може бути залишена на розсуд судових органів, хоча це не означає, що суди позбавлені певної свободи тлумачення відповідного національного законодавства (див. *Coëme and Others v. Belgium*, №№ 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 і 33210/96, § 98, *ECHR* 2000–VII).

24. Суд також повторно наголошує, що згідно з його усталеною практикою фраза „встановлений законом“ охоплює не лише юридичну основу самої «установи правосуддя», але й дотримання цією установою конкретних правил, які регулюють її діяльність. У справі *Zand* (зазначеній вище) Комісія висловила думку, що поняття „в суд, встановлений законом“ у пункті 1 статті 6 Конвенції передбачає „всю організаційну структуру судів, включно з <...> питаннями, що належать до юрисдикції певної категорії судів« [Sokurenko and Strygun v. Ukraine (2006), appl. nos. 29458/04 and 29465/04. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76467>].

Аналогічний підхід, на моє переконання, має застосовуватися і в конституційному вимірі представництва інтересів держави. Конституція України визначає цю функцію прокуратури, як виключну і субсидіарну. Якщо законодавець надає прокуратурі ширші або інші повноваження, ніж ті, що передбачені пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, участь прокурора в судовому процесі відбувається поза межами моделі, «встановленої Конституцією». У такому разі порушується не лише стаття 19 Конституції України, а й структурний елемент права на судовий захист, оскільки змінюється баланс між сторонами, з'являється додатковий процесуальний суб'єкт, не передбачений конституційною архітектурою, а отже, виникає ризик впливу на справедливість, рівність та неупередженість судового розгляду.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016.

³ Термін, використовуваний ЄСПЛ у своїй практиці. Див.: *Kramareva v. Russia* (2022), no. 4418/18. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-215357>.

подібні посадові особи — у провадженнях поза сферою кримінального права¹. У цьому зв'язку ЄСПЛ зазначав, що сам по собі факт участі такої посадової особи у провадженні не породжує питань за статтею 6 Конвенції². З огляду на особливості юрисдикції ЄСПЛ, при розгляді ролі представників національної юридичної служби у конкретному провадженні, вирішальним для ЄСПЛ є фактична роль, яку така посадова особа відіграє у конкретному процесі, та її вплив на справедливую рівновагу між сторонами.

Суд у Рішенні також зазначив, що «сама лише участь прокурора у судовому провадженні поза сферою кримінального права не спричиняє порушення [засад змагальності сторін та рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом] не перешкоджає реалізації права на судовий захист за умови, що така участь, зокрема, не призводить до явних процесуальних переваг прокурора в судовому провадженні порівняно з іншими учасниками, його привілейованого становища перед ними, не ставить інших учасників судового провадження в суттєво невігідне становище щодо прокурора й не позбавляє таких учасників можливості мати доступ до доказів та матеріалів, що є в розпорядженні суду, та коментувати їх тощо» (абзац шостий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Практика ЄСПЛ підтверджує, що участь прокурора у цивільному провадженні може бути виправданою лише за наявності особливих підстав, але «за відсутності будь-яких особливих підстав, які б виправдовували участь прокурора у цивільній справі, така участь може порушувати принцип рівності сторін»³. ЄСПЛ послідовно захищає процесуальну рівність і принцип змагальності: участь державного посадовця допустима лише тоді, коли вона є прозорою, не привілейованою та не порушує балансу між сторонами або незалежність судового розгляду.

У цьому контексті Суд, здійснюючи абстрактний контроль, виявив системний ризик: надання прокуратурі повноважень, які не впливають із конституційно визначеного субсидіарного характеру її функції та не обмежені винятковими ситуаціями, створює можливість системного порушення рівності сторін⁴. Суд рухався в руслі позиції

¹ Див. напр.: *Todorov v. Bulgaria* (dec.), no. 39832/98 (2002). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22298>; *Yvon v. France* (2003), no. 44962/98. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61053>; *Kress v. France* [GC] (2001), no. 39594/98. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59511>; *Chernysheva v. Russia* (dec.), no. 77062/01 (2004). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-24004>; *Batsanina v. Russia* (2009), no. 3932/02. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92667>; *Gruba and Others v. Russia* (2021), nos. 66180/09 and 3 others. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210864>.

² Див. *mutatis mutandis*, *Todorov v. Bulgaria* (dec.), no. 39832/98 (2002). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22298>.

³ *Gruba and Others v. Russia* (2021), nos. 66180/09 and 3 others, § 95. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210864>; *Menchinskaya v. Russia* (2009), no. 42454/02, §§ 30-40. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90620>; *Korolev v. Russia* (no. 2) (2010), no. 5447/03, §§ 29-38. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98016>.

⁴ На цьому етапі важливо підкреслити принципову різницю між юрисдикцією Конституційного Суду України та ЄСПЛ. Конституційний Суд України у конституційному провадженні оцінює нормативний зміст закону *in abstracto*, тобто незалежно від конкретних фактів справи, і тому перевірка ним меж законодавчого розсуду є значно суворішою.

Натомість ЄСПЛ застосовує стандарти Конвенції в контексті конкретних обставин справи, а в силу міжнародно-правової природи контролю визнає ширші межі простору обдумування (*margin of appreciation*) держав-учасниць Конвенції. Саме тому ситуація, яка з точки зору ЄСПЛ може бути оцінена як потенційно сумісна з Конвенцією за наявності достатніх процесуальних гарантій, у конституційній площині може бути визнана несумісною з вимогами Основного Закону через системний, структурний характер порушення.

ЄСПЛ, сформульованої у справі *Wałęsa v. Poland* (2023)¹, у якій ЄСПЛ розглядав участь Генерального прокурора у процедурі, що впливала на результат судового розгляду. ЄСПЛ у цьому пілотному рішенні встановив, що повноваження Генерального прокурора у ініціюванні перегляду остаточного судового рішення створювали структурні порушення, несумісні з вимогою «суду, встановленого законом».

Закон про Верховний суд Польщі (2017) надав Генеральному прокурору Польщі особливо широкі повноваження ініціювати надзвичайну скаргу задля забезпечення дотримання принципу демократичної правової держави та усунення судових помилок, які, на думку законодавця, могли порушувати конституційні права, принципи соціальної справедливості чи фундаментальні вимоги законності. Скарга могла бути подана у випадках неправильного застосування закону, порушення конституційних прав або очевидної суперечності між висновками суду та доказами. Верховний суд Польщі здійснював контроль за прийнятністю звернення, перевіряючи дотримання строків, заборону повторності та недопустимість оскарження підстав, уже оцінених у касаційній інстанції. У разі відповідності вимогам Верховний суд Польщі міг скасувати рішення, змінити його, направити справу на новий розгляд або — у випадку незворотних правових наслідків — обмежитися декларативним визнанням порушення.

ЄСПЛ у справі *Wałęsa v. Poland* зазначив, що, попри заявлені цілі виправлення судових помилок та зміцнення верховенства права, така модель інституту надзвичайної скарги у поєднанні з повноваженнями Генерального прокурора створювала системний ризик впливу виконавчої влади на остаточні судові рішення та порушувала принцип незалежності суду й рівності сторін. Окреслюючи системні проблеми, ЄСПЛ вказав на фундаментальні недоліки інституту надзвичайної скарги, який у чинному вноормуванні є «несумісним зі стандартами справедливої судової процедури і принципом юридичної визначеності»². Серед ключових дефектів (*defects*) ЄСПЛ виокремив, непередбачуваність підстав для надзвичайної скарги та широкі дискреційні повноваження органів влади, зокрема Генерального прокурора, винятково розширені та ретроспективні строки подання, відсутність належних гарантій від зловживання³.

Дуже показовим в позиції ЄСПЛ є те, що сама наявність у Верховного суду Польщі повноважень оцінювати прийнятність надзвичайної скарги не усуває системних порушень статті 6 § 1 Конвенції, оскільки системні дефекти є настільки глибокими, що не можуть бути нейтралізовані формальним судовим контролем. Іншими словами, навіть механізм фільтрації скарг не здатен компенсувати інституційні недоліки.

Отже, з огляду на системний зміст статей 55, 129 і 131¹ Конституції України та релевантні орієнтири практики ЄСПЛ можна дійти висновку, що оспорюване законодавче регулювання повноважень прокуратури у сфері представництва інтересів держави в суді без урахування обмежень, установлених пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, створює структурні ризики для реалізації права на справедливий суд. Ідеться про збереження самої архітектури конституційної моделі судового захисту — моделі, що ґрунтується на процесуальній рівності сторін, незалежності суду та чітко визначеному субсидіарному характері участі прокуратури у судовому процесі. Саме тому, на моє переконання, аналіз взаємозв'язку між пунктом 3 частини першої статті 131¹ та статтею 55 Конституції України мав би становити вихідну та центральну рамку мотивувальної частини Рішення, адже від нього залежить правильність оцінки

¹ *Wałęsa v. Poland* (2024), no. 50849/21, URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-229366>.

² *Ibid.*, § 324, indent (c).

³ *Ibid.*

меж допустимого втручання у зміст права на судовий захист і конституційність оспорюваного законодавчого регулювання.

Підсумовуючи, хочу наголосити, що право на суд, гарантоване статтею 55 Конституції України, передбачає не лише доступ до суду, воно забезпечується існуванням інституційної архітектури судового процесу, уґрунтованої на реальній рівності сторін та неупередженості правосуддя. У цій архітектурі представництво інтересів держави в суді прокуратурою має субсидіарний і винятковий характер, визначений Конституцією України. Будь-яке законодавче розширення цієї функції поза межі, окреслені пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, створює системний ризик порушення процесуальної рівності сторін і, як наслідок, може становити втручання у зміст права на справедливий суд.

2. Зміст повноважень прокуратури за статтею 131¹ Конституції України

Конституція України визначає прокуратуру як елемент цілісної системи правосуддя, побудованої на триєдиній моделі: суд — адвокатура — прокуратура. Кожен із цих інституційних компонентів виконує власну конституційно визначену функцію, але всі вони спільно забезпечують реалізацію права на судовий захист.

Повноваження прокуратури визначені в частині першій статті 131¹ Конституції України, а саме:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

У цьому контексті зміст пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України не можна тлумачити відірвано від двох інших пунктів. Усі три конституційні повноваження прокуратури утворюють внутрішньо узгоджену інституційну конструкцію. Підтримання публічного обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та нагляд за слідчими діями — це ядро компетенції прокуратури, що визначає її конституційний профіль і місце в системі правосуддя.

Саме тому представництво інтересів держави в суді не є типовою, первинною чи самостійною функцією прокуратури, а виступає субсидіарним повноваженням, можливість застосування якого може виникати лише у вузько окреслених законом ситуаціях («виключних випадках»). На відміну від постійної та невід'ємної ролі прокуратури у кримінальному провадженні, представництво інтересів держави в суді є додатковим механізмом, покликаним діяти лише тоді, коли захист таких інтересів не може бути забезпечений іншим інституційним шляхом.

Отже, пункт 3 частини першої статті 131¹ Конституції України має тлумачитися як органічне продовження системи повноважень, визначених пунктами 1 та 2 цієї статті. Будь-яке інше тлумачення позбавляє цю норму системності, зміщує акценти з кримінальної юстиції та створює ризики перетворення прокуратури на орган загального нагляду, від якого Україна відмовилася в ході конституційної реформи 2016 року. Субсидіарний характер представництва інтересів держави в такому світлі постає як принциповий елемент інституційної рівноваги між судом, адвокатурою та прокуратурою.

За змістом цього припису: 1) прокуратура має повноваження щодо представництва в суді лише «інтересів держави»; 2) повноваження прокуратури обмежуються

«виключними випадками»; 3) порядок здійснення таких повноважень має бути врегульований законом.

Суд у своєму Рішенні наголосив на субсидіарному характері повноважень прокуратури (абзац п'ятий пункту 2, абзац п'ятий підпункту 4.3 пункту 4, абзац п'ятий підпункту 8.2 пункту 8 мотивувальної частини Рішення). Представництво прокурора має тимчасовий та допоміжний (субсидіарний) характер і не може підміняти або дублювати функції інших органів державної влади чи місцевого самоврядування або інших суб'єктів владних повноважень.

Субсидіарний характер представництва інтересів держави прокурором безпосередньо впливає зі змісту статті 19 Конституції України, яка визначає матеріальний аспект принципу законності як фундамент конституційного ладу. Вимога діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України встановлює функціональні межі, які гарантують, що кожен орган залишається в рамках своєї конституційної ролі й не перебирає на себе функції, властиві іншим суб'єктам публічної влади.

У цьому зв'язку особливого значення набуває взаємодія статей 6, 19 і 131¹ Конституції України як єдиного конституційного механізму, що забезпечує функціональні стримування між органами публічної влади¹. Стаття 6 Конституції України встановлює принцип поділу влади та заборону узурпації функцій одного органу іншим; стаття 19 Конституції України конкретизує межі компетенції кожного суб'єкта публічної влади; стаття 131¹ Конституції України визначає функціональний профіль прокуратури, який є вузьким і пов'язаним зі сферою кримінальної юстиції.

У сукупності ці норми формують інституційну архітектуру, у якій кожен елемент системи правосуддя виконує чітко окреслену роль: суд здійснює правосуддя, адвокатура надає професійну правничу допомогу, прокуратура виконує функцію публічного обвинувачення та процесуального керівництва кримінальним провадженням.

Порушення цієї рівноваги — через розширення або неконкретне законодавче формулювання підстав для представництва — суперечить принципу функціональних стримувань, оскільки дозволяє прокуратурі виходити за межі свого конституційного профілю. Це несе загрозу трансформації прокуратури у де-факто орган загального нагляду, від якого ми свідомо відмовилися у 2016 році.

Отже, субсидіарність представництва інтересів держави є невід'ємним елементом конституційного механізму стримувань і противаг, який гарантує, що жоден орган не виходить за межі своєї функціональної ролі.

Прокуратура не є універсальним представником держави та не здійснює повноваження загального нагляду. Визначені законом категорії справ повинні мати винятковий характер, а рішення про здійснення представництва — виходити із суспільної

¹ Функціональні стримування — це елемент конституційного механізму стримувань і противаг, який полягає у встановленні чітких меж функціональної компетенції кожного органу публічної влади з метою запобігання виходу за межі його конституційно визначеної ролі та недопущення концентрації владних повноважень. На відміну від організаційних стримувань, що стосуються інституційної структури, або процедурних стримувань, що стосуються способів ухвалення рішень, функціональні стримування забезпечують розмежування змісту владних функцій та їх несумісність з різними органами. Вони гарантують, що органи діють у межах своєї функціональної природи, визначеної Конституцією, та не перебирають на себе компетенцій, які за своєю суттю належать іншим суб'єктам публічної влади.

значущості, ризику для публічного інтересу («інтересу держави»)¹ та відсутності альтернативних механізмів захисту. Реалізація цих повноважень не повинна підмінити відповідальність уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів владних повноважень чи спотворювати принцип розподілу функцій у публічному управлінні.

Суд у своєму Рішенні навів індикативний, але не вичерпний перелік таких випадків (абзаци третій і четвертий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Для того, щоб наведені випадки не порушували конституційних меж представництва, встановлених пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України, їх перелік має бути чітко і вичерпно окресленим у законі. Вирішальне значення має не так сам перелік випадків, як визначення законодавцем чітких критеріїв чи ознак, за наявності яких участь прокурора є допустимою, а також установлення умов і порядку реалізації його повноважень. Ці елементи у своїй єдності виконують функцію стримувань, що випливають зі статті 19 Конституції України, яка забороняє органам державної влади виходити за межі їхнього конституційно визначеного призначення. Саме критерії/ознаки, а не загальні формулювання, визначають, чи відповідає намір прокурора дійсному субсидіарному характеру цієї функції, а умови й порядок — чи здійснюється участь прокурора у спосіб, сумісний із процесуальною рівністю сторін і незалежністю суду.

3. Принцип демократичної держави та роль прокуратури

Сучасна демократія ґрунтується на ідеї відповідального громадянства, за якою незалежні, свідомі та рівні члени політичної спільноти беруть участь в управлінні публічними справами (*res publica*) як активні суб'єкти колективного самоврядування. Демократія можлива лише там, де громадяни здатні й готові діяти самостійно, ухвалювати рішення, брати на себе відповідальність за наслідки цих рішень і контролювати публічну владу.

З такої перспективи патерналізм є концептуально несумісним із демократією. Там, де держава або її органи перебирають на себе опіку над громадянами поза чітко визначеними законом межами, де посадова особа вирішує, «втручатися чи ні» у приватні чи публічні відносини на власний розсуд, демократія поступається місцем залежності, нерівності та безвідповідальності.

Загальний нагляд прокуратури, який був скасований конституційною реформою 2016 року, є характерним прикладом такого патерналістського підходу, який фактично дозволяв прокурору втручатися в будь-які справи та процеси. Функції прокуратури не були розмежовані; вона діяла як універсальний контролер усіх сфер суспільного жит-

¹ Термін «інтерес» у різних конотаціях з'являється у тексті Конституції України дев'ятнадцять разів. Однак для цілей цієї справи визначення того, що саме становить «інтерес держави», не має вирішального значення. Це пов'язано з тим, що за своєю природою конституційний текст — документ, ухвалений на невизначений строк та покликаний забезпечувати стабільність і єдність конституційного ладу — неминуче оперує абстрактними та оціночними поняттями. Парадокс «вічної конституції» полягає в тому, що вона має залишатися сталою, водночас зберігаючи здатність адаптуватися до історичних і соціальних трансформацій. Тому конституційні положення свідомо сформульовані узагальнено, в категоріях принципів, стандартів і припущень, що не мають і не можуть мати вичерпного чи чітко фіксованого визначення в самому тексті Конституції України. Див.: Водянніков О. Концепція інтересу в конституційному праві: до питання розуміння понять «суспільний інтерес» та «особливе суспільне значення» в провадженнях за конституційними скаргами. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 4 (17). С. 9–46; Vodiannikov O. Rationalising the Political: The Concept of Interest in Postmodern Public Law. *International Journal of Law and Society*. 2023. Vol. 6. No. 2. P. 144–154.

тя, що давало підстави для міркувань у науковій доктрині про існування в конституційному правопорядку держави «четвертої гілки влади», тобто прокуратури.

Ця модель мала глибокі соціальні наслідки: громадяни звикли делегувати відповідальність за вирішення публічних проблем прокурору; державне управління формувалося за логікою «централізованої опіки», а не самоврядування; корупція зростала, бо прокурорський нагляд перетворювався на механізм впливу і торгу.

Такий підхід формував у суспільстві патерналістські очікування: не обов'язково йти на вибори, не обов'язково брати участь у публічних дебатах, не обов'язково контролювати діяльність органів влади — достатньо написати скаргу прокурору. У такій моделі приватна ініціатива й громадянська активність пригнічуються, а політична суб'єктність громадян розмивається.

Українська демократія й досі долає наслідки цієї спадщини. Відмова від загального нагляду була по суті цивілізаційним кроком — від тоталітарного патерналізму до європейської демократії відповідальних громадян. Проте цей процес виявився болісним. Частина суспільства і досі очікує, що прокуратура виконуватиме роль універсального арбітра, який компенсує недоліки інших органів влади та заміняє собою інституційні механізми контролю, що мають функціонувати у демократичній державі. Прикро, що такі сентименти також поділяють окремі мої колеги.

Водночас патерналізм породжує не лише безвідповідальність, а й корупцію. Історично загальний нагляд створював умови, за яких утручання прокурора в будь-яку сферу соціального чи економічного життя ставало предметом торгу, а «право вирішувати», втручатися чи не втручатися — одним із найбільш корупційно вразливих інструментів. За радянських і пострадянських умов важко уявити, що масштабні корупційні схеми існували без принаймні мовчазного толерування з боку прокуратури.

Конституція України не містить спеціальних положень щодо боротьби з корупцією. Такий підхід впливає з природного прагнення конституцієдавця забезпечити стабільність і сталість конституційних приписів, адже конституційні цінності й інститути мають проспективно визначати систему урядування і розвиток держави. З такої точки зору було б нелогічно, якби соціальна патологія корупції отримала визнання на конституційному рівні у будь-якій формі. Але не можна вважати, що конституція є нейтральною по відношенню до такої патології¹. Принцип демократичної держави (стаття 1 Конституції України) містить важливий антикорупційний елемент, який може вважатися конституційним принципом. Зміст цього принципу можна навести за аналогією з позицією Конституційного Суду Литви:

«В демократичній державі, що керується верховенством права, всі державні установи і посадовці повинні дотримуватись Конституції і законів. Відповідальність державної влади перед суспільством є невід'ємною складовою конституційного принципу правової держави, ця відповідальність конституційно консолідована у положеннях, якими державні установи слугують людям, владні повноваження обмежені Конституцією, а державні службовці, які порушують Конституцію і закони, надають перевагу особистим чи груповим інтересам, а не інтересам суспільства, своїми діями дискредитують державну владу і тому можуть бути усунуті зі своїх посад в порядку, передбаченому законом»².

¹ Див.: Водяніков О. Антикорупційний принцип конституції. Актуальні виклики у діяльності Вищого антикорупційного суду. Київ : ВАІТЕ, 2020. С. 7–15.

² Constitutional Court of Lithuania. Conclusion of 31 March 2004 in Case No. 14/04 on the Compliance of Actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an Impeachment Case has been Instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania, para. 3.

Саме тому Конституція України у статті 131¹ окреслила нову інституційну роль прокуратури: не загальний нагляд, не патерналістська опіка над суспільством, а вузько функціоналізована діяльність у сфері кримінальної юстиції, доповнена виключними, чітко визначеними законом повноваженнями щодо представництва інтересів держави — суто субсидіарного характеру. Такий підхід є ключовим елементом моделі демократичної правної держави, в якій органи публічної влади діють у межах чітко розмежованої компетенції, а громадяни залишаються активними суб'єктами публічного життя, а не об'єктами державної опіки.

У цьому контексті статті 6 і 19 Конституції України встановлюють функціональні стримування, які визначають межі компетенції кожного органу публічної влади. Прокуратура не може виконувати функції, притаманні виконавчій владі, місцевому самоврядуванню чи приватним суб'єктам, бо це порушує інституційну рівновагу та підриває демократичний принцип.

Принцип демократичної держави передбачає, що визначення та захист публічних інтересів здійснюються через інституції, наділені відповідною демократичною легітимацією та компетенцією, а не через дискреційне втручання окремого органу. Саме тому прокуратура не може монополізувати право самостійно визначати, що є «інтересами держави», коли в правовому порядку існують органи влади, місцевого самоврядування чи інші суб'єкти, уповноважені визначати, представляти і захищати відповідні інтереси.

У демократичній системі «інтерес держави» формується через волевиявлення громади, політичні процеси, публічне управління та самоврядування. Втручання прокурора може бути виправданим лише якщо воно має субсидіарний характер і за виключних обставин. Інакше прокуратура опиняється поза межами своєї конституційної ролі, підміняючи собою демократичні механізми визначення та представництва публічних інтересів.

Існування тих повноважень прокуратури, які Суд визнав неконституційними, фактично консервувало патерналістські елементи радянського загального нагляду та відтворювало логіку опікунського втручання держави у сфері, де мають діяти інституції самоврядування, публічного управління або демократичного контролю громадян. Таке регулювання гальмувало розвиток демократії, позбавляючи громадян потрібно-го простору для формування власної відповідальності за публічні справи.

Більше того, такі надмірні повноваження прокуратури зберігали істотні корупційні ризики, оскільки створювали можливості для вибіркового втручання, перетворюючи прокурорську дискрецію на інструмент впливу, який за своєю природою є вразливим до зловживань. У цьому сенсі визнання таких норм неконституційними є не лише юридично потрібним, а й суспільно значущим кроком у напрямі подолання патерналістської спадщини й утвердження демократичної правової держави.

Висновки

Функція представництва інтересів держави прокуратурою за пунктом 3 частини першої статті 131¹ Конституції України є за своєю природою субсидіарною, винятковою та похідною від основної компетенції прокуратури у сфері кримінальної юстиції. Саме тому вона підлягає вузькому тлумаченню і суворим законодавчим обмеженням. Будь-яке її розширення поза межі, визначені Конституцією України, порушує інституційну рівновагу, відкриває можливості для відтворення патерналістських практик загального нагляду та створює передбачуваний структурний ризик порушення процесуальної рівності сторін.

Оспорювані норми Закону України «Про прокуратуру» створювали саме такий ризик: вони дозволяли прокурору втручатися у сфери відповідальності інших органів влади не як винятковому суб'єкту, покликаному захищати публічний інтерес у виключних випадках, а фактично як альтернативному представнику держави з широкою дискрецією обирати, які справи порушувати в суді. Така модель відхилялася від конституційно визначеної ролі прокуратури й наближалася до відновлення елементів загального нагляду, що суперечило логіці конституційної реформ 2016 року та підривало принцип демократичної держави.

Системні дефекти, наявні в регулюванні — надмірна широта дискреції, нечіткі критерії «виключних випадків», можливість дублювати чи підміняти повноваження інших органів — свідчили про порушення конституційних меж функції прокуратури.

Узагальнюючи, вважаю, що:

1) право на суд (стаття 55 Конституції України) охоплює вимогу до інституційного дизайну судового процесу, який забезпечує реальну рівність сторін;

2) ця інституційна модель містить субсидіарний характер участі прокуратури, чітко окреслений статтею 131¹ Конституції України;

3) порушення субсидіарності породжує ризик утручання у баланс процесуальних можливостей сторін;

4) нечіткість законодавчого регулювання створює структурні дефекти, несумісні з конституційними гарантіями справедливого суду;

5) визнання відповідних норм неконституційними є потрібною умовою захисту демократичного правопорядку та подолання патерналістської, корупціогенної спадщини загального нагляду.

Саме у такій логіці підтримую висновок Суду про неконституційність оспорюваних норм, однак вважаю за необхідне наголосити: йдеться не лише про межі представницьких повноважень прокуратури, а насамперед про захист принципу демократичної держави, який передбачає чітке розмежування функцій публічної влади, підзвітність інституцій та реальну автономію громадян і органів самоврядування у здійсненні своїх повноважень. Демократична держава не допускає відтворення патерналістських практик або концентрації дискреції в руках окремого органу, оскільки це руйнує баланс владних повноважень та підриває довіру до держави. У цьому сенсі Рішення слугує не лише відновленню конституційної рівноваги, а й утвердженню демократичної моделі публічної влади, у центрі якої перебуває вільний, відповідальний та рівноправний громадянин.

Суддя
Конституційного Суду України

Олександр ВОДЯННИКОВ

ОКРЕМА ДУМКА (ЗБІЖНА)

**судді Конституційного Суду України Віктора Городовенка
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою**

**Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого,
другого, третього частини четвертої статті 23**

**Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII
(щодо представництва прокурором інтересів держави в суді)**

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Суд) ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 (далі — Рішення).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо Рішення, у якій навести додаткові міркування, що не були враховані під час ухвалення Рішення.

I. Що ухвалив Суд

Суд Рішенням визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами (далі — Закон) та визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), «окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону <...> в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження» (пункти перший, другий резолютивної частини Рішення).

Суд також ухвалив, що окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, визнані неконституційними, втрачають чинність із 1 січня 2027 року та що Рішення не поширюється на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, визнаних неконституційними, та продовжують існувати після втрати ними чинності (пункти третій, четвертий резолютивної частини Рішення).

II. Конституційні межі функції представництва прокуратурою інтересів держави в суді

Конституція України закріплює вичерпний перелік функцій прокуратури. Представництво прокуратурою інтересів держави в суді визначене як функція, що може здійснюватися у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Як випливає з Рішення, закріплення цієї функції прокуратури безпосередньо в Конституції України не допускає її розширення на рівні закону або правозастосовної практики й зумовлює підвищені вимоги до чіткості та передбачуваності її законодавчого унормування.

У цьому контексті прокуратуру не можна розглядати як орган універсального представництва держави у суді. Вона є органом обмеженого представництва, покликаним втручатися лише за відсутності або об'єктивної неможливості реалізації судового захисту з боку уповноваженого органу, а не замінювати його.

Наділення прокурора правом самостійно оцінювати діяльність інших органів публічної влади як «неналежну» фактично трансформує його на контролюючого суб'єкта таких органів і наділяє його якщо не функцією контролю, то принаймні функцією універсального представництва інтересів держави в суді, що суперечить як принципу поділу влади, так і сучасній конституційній моделі прокуратури.

Рішення є безпосереднім утіленням приписів Основного Закону України та водночас узгоджується з міжнародними стандартами у сфері організації та діяльності прокуратури, які виходять із потреби чіткого визначення в законі порядку здійснення функцій прокуратури, недопущення їх розширеного тлумачення та забезпечення інституційної стриманості втручання прокуратури поза межами кримінального переслідування.

Ухвалюючи Рішення, Суд обґрунтовано виходив із того, що законодавець не наділений дискрецією довільно розширювати межі представницької функції прокуратури у спосіб використання оцінних або розмитих формулювань. Будь-яке розширення цієї функції поза чітко визначені конституційні межі фактично змінювало б модель прокуратури, установлену Основним Законом України, що є неприпустимим у світлі принципу верховенства Конституції України.

Водночас Рішення не обмежує здатність держави до ефективного судового захисту її інтересів. Навпаки, Рішення покликане інституційно впорядкувати механізм такого представництва, чітко розмежовуючи відповідальність профільних органів та допоміжну (субсидіарну) роль прокуратури. Саме такий підхід відповідає логіці Конституції України та забезпечує належну стриманість у здійсненні функцій прокуратури.

З Рішення чітко вбачається, що Суд жодним чином не виступає проти здійснення прокуратурою цієї конституційної функції, а лише наголошує, що законодавець має унормувати в законах її здійснення так, аби це не виходило за її конституційно визначені межі.

III. Щодо фрагментарності законодавчого регулювання представницької функції прокуратури та інерції його праворозуміння після конституційної реформи 2016 року.

Роль Суду як гаранта конституційної моделі прокуратури

Погоджуючись із висновками Суду щодо неконституційності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, вважаю за доцільне додатково звернути увагу на загальний контекст формування та еволюції частини третьої статті 23 Закону загалом.

Як зазначено в Рішенні, Закон було ухвалено й він набрав чинності до внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII, яким було істотно оновлено конституційну модель прокуратури та оновлено зміст функцій прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді. Після внесення змін до Конституції України

у 2016 році частину третю статті 23 Закону не було системно переглянуто задля приведення її у відповідність до оновлених конституційних приписів; до неї вносилися лише точкові зміни.

Як наслідок, частина третя статті 23 Закону є результатом поетапних і різночасових змін, внесених у різні періоди законодавчого регулювання діяльності прокуратури, що зумовило поєднання в її межах різних за своєю природою підходів до визначення підстав, умов, обмежень та суб'єктного складу представництва прокуратурою інтересів держави в суді. Так, перший абзац цієї частини статті 23 Закону спрямований на закріплення випадків здійснення представництва, другий — на встановлення порядку обґрунтування відповідних обставин, третій — на запровадження винятків і спеціальних умов щодо окремих сфер правовідносин та суб'єктів представництва, а також на внутрішню диференціацію представницьких повноважень органів прокуратури, а четвертий — відсилає як до спеціальних суб'єктів представництва, так і до його підстав та порядку, що їх визначено в Цивільному процесуальному кодексі України.

Такий спосіб нормотворення свідчить не про цілісне переосмислення представницької функції прокуратури, а про фрагментарне «нашарування» регулятивних рішень, ухвалюваних у різні періоди та з різною законодавчою логікою. Це перетворює частину третю статті 23 Закону з інструмента цілісного правового регулювання на сховище різночасових законодавчих компромісів, позбавлених спільної концептуальної основи.

За таких умов законодавче регулювання більше нагадує латання нормативної конструкції, ніж її системне оновлення: нові приписи додаються до вже існуючих без переоцінки того, чи зберігають вони свою функціональну сумісність у зміненому конституційному середовищі. У результаті формується юридичне регулювання, яке формально є цілісним, але концептуально складається з частин, що спираються на різні, подекуди несумісні підходи до розуміння місця та ролі прокуратури в системі публічної влади.

Подібно до того, як у технічних або інфраструктурних системах багаторазове усунення окремих дефектів без перегляду загальної конструкції зрештою призводить до втрати її надійності, у сфері конституційно значущого законодавства така фрагментарність неминуче породжує проблеми правозастосування та розмивання меж повноважень.

Опосередковано про це свідчить не лише відсутність комплексних законодавчих змін, а й збереження попередніх підходів до сприйняття, тлумачення та застосування відповідних приписів Закону, сформованих за умов дії іншої конституційної моделі прокуратури. Така інерція праворозуміння призвела до ситуації, за якої законодавчі приписи, що за формою залишилися незмінними, фактично продовжували й застосовуватися без належного урахування зміненого конституційного контексту та обмежувального характеру представницької функції прокуратури.

Саме в цьому ширшому нормативному й інституційному контексті висновки Суду щодо неконституційності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону набувають особливого значення, оскільки спрямовані не лише на усунення конкретного дефекту їх конституційності, а й на відновлення відповідності законодавчого регулювання та правозастосовної практики оновленій конституційній моделі прокуратури.

Ухваливши Рішення, Суд реалізував свою конституційну місію як гаранта верховенства Конституції України в аспекті збереження та розвитку моделі прокуратури,

закріпленої безпосередньо в Основному Законі України. Суд не підминив законодавця у визначенні відповідних випадків представництва прокуратурою інтересів держави в суді, однак чітко окреслив ті конституційні межі, вихід за які призводить до трансформації функціонального призначення прокуратури всупереч волі установчої влади.

Саме через призму такого конституційного контролю Суд забезпечує сталість інституційного балансу, запобігає прихованому розширенню повноважень органів державної влади та гарантує, що представництво прокуратурою інтересів держави в суді зберігає характер виключної, допоміжної та чітко обмеженої приписами Основного Закону України функції прокуратури. У цьому полягає не лише охоронна, а й системоутворююча роль Суду, спрямована на підтримання цілісності конституційного правопорядку в Україні та довіри до держави.

IV. Принцип юридичної визначеності як критерій конституційності

Погоджуюся з висновком Суду про те, що окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не відповідають принципу юридичної визначеності.

Суд у своїх рішеннях неодноразово підкреслював, що принцип юридичної визначеності «вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності»¹.

Юридична визначеність також виключає ситуацію, за якої межі повноважень органу державної влади визначаються не законом, а формуються практикою його застосування. Саме такий дефект притаманний визначенням неконституційними окремими приписами абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, оскільки поняття нездійснення та неналежного здійснення не мають законодавчо визначеного змісту і залишають прокурору (а потім і суду) надмірну дискрецію. У цьому сенсі визнане неконституційним регулювання не забезпечує належної передбачуваності ані для суб'єктів владних повноважень, ані для учасників суспільних відносин.

Отже, висновок Суду про неконституційність окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону є логічним продовженням його усталеної доктрини юридичної визначеності та відповідає вимогам статті 8 Конституції України.

Водночас вважаю за потрібне підкреслити, що аргументація Суду щодо застосування принципу юридичної визначеності в Рішенні є внутрішньо несуперечливою та послідовною, оскільки Суд чітко розмежовує різні елементи регулювання представницької функції прокуратури.

Так, визнаючи конституційно прийнятним формулювання абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в частині, у якій ідеться про здійснення прокурором представництва «інтересів держави» в суді у разі їх порушення або загрози порушення, Суд виходив із того, що поняття «інтереси держави» за своєю природою не піддається вичерпній законодавчій конкретизації без ризику істотного зниження ефективності здійснення відповідної функції прокуратури. За цих умов застосування цього оціночного поняття Суд визнав виправданим з огляду на покладений на прокурора обов'яз-

¹ Абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017.

зок доводити наявність підстав для представництва та на вирішальну роль судового контролю за підтвердженням таких підстав¹.

Натомість приписи, в яких ідеться про «нездійснення» або «неналежне здійснення» захисту інтересів держави уповноваженими суб'єктами, мають іншу нормативну природу. Вони спрямовані не на опис об'єкта захисту, а на визначення меж утручання прокурора у сферу компетенції інших органів публічної влади, а отже, безпосередньо формують обсяг його дискреційних повноважень. За таких обставин відсутність чітких законодавчо визначених критеріїв оцінки «нездійснення» чи «неналежного здійснення» захисту інтересів держави цими органами створює ризик довільного застосування норми та не відповідає вимогам юридичної визначеності.

Отже, Суд у Рішенні не абсолютизував принцип юридичної визначеності як самоціль, а застосував його з урахуванням його функціонального призначення та функціонального призначення відповідних приписів, наслідків їх застосування та інституційного балансу між органами публічної влади. Саме цим пояснюється різний конституційно-правовий підхід до оцінки приписів, які, з одного боку, допускають «обґрунтовану оціночність» поняття «інтереси держави», а з іншого — вимагають чіткого нормативного обмеження дискреції прокуратури стосовно «нездійснення» або «неналежного здійснення» захисту інтересів держави уповноваженими суб'єктами.

V. Щодо порушеного конституційного права

Окремо вважаю за потрібне зауважити, що визначення Судом конституційного права, з порушенням якого пов'язаний розгляд справи за конституційною скаргою, має здійснюватися не формально, а з урахуванням змісту наведених у клопотанні доводів у їхній сукупності.

Посилання у конституційній скарзі на право на справедливий суд, гарантоване статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, саме собою не означає відсутності вказівки на відповідне конституційне право, якщо зі змісту конституційної скарги випливає, що її автор стверджує про порушення права на судовий захист, закріпленого статтею 55 Конституції України.

У такому разі завдання Суду полягає не у формальному зіставленні використаних суб'єктом права на конституційну скаргу формулювань із текстом Конституції України, а у здійсненні конституційно-правової кваліфікації заявлених доводів для виявлення їхньої дійсної конституційної суті.

Мотивувальна частина Рішення відображає цю кваліфікацію та дозволяє чітко встановити, яке конституційне право Суд визнав релевантним у контексті розгляду справи.

VI. Конституційність процедурних гарантій, передбачених частиною четвертою статті 23 Закону

Водночас вважаю цілком обґрунтованим висновок Суду щодо відповідності Конституції України приписів абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону.

Установлення обов'язку прокурора обґрунтовувати наявність підстав для представництва, попередньо повідомляти відповідних суб'єктів та отримувати судові підтвердження таких підстав є важливими процесуальними запобіжниками: ці приписи забезпечують судовий контроль за дотриманням конституційних меж представниць-

¹ Див. підпункт 7.1 пункту 7 мотивувальної частини Рішення.

кої функції прокуратури, й у разі її належного врегулювання в Законі в майбутньому вони стануть потрібною юридичною основою для такого судового контролю й гарантією належної реалізації відповідної функції прокуратури.

Ухвалюючи Рішення в цьому аспекті, Суд також урахував, що абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону фактично втілюють вимоги, які містилися у Спільному висновку, що його схвалила Венеційська Комісія на її 96-му пленарному засіданні 11–12 жовтня 2013 року [CDL-AD(2013)025], до проєкту Закону України про прокуратуру [CDL-REF(2013)041]. Зокрема, аналогічні до абзацив першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону приписи були відсутні в тексті проєкту [CDL-REF(2013)041], що був наданий Венеційській Комісії, а з'явилися в проєкті Закону України про прокуратуру (реєстр. № 3541), ухваленому як Закон, після надання Венеційською Комісією рекомендацій, висловлених у цьому висновку¹. У зазначеному висновку Венеційська Комісія, серед іншого, прямо вказала, що слід чітко визначити, що прокурор може представляти інтереси держави в суді лише після надання обґрунтування своєї участі та після прийняття цих обґрунтувань судом; слід внести зміни, щоб у питаннях представництва державного органу прокурор мав лише ті повноваження, які має відповідний державний орган (пункт 197).

VII. Відтермінування втрати чинності неконституційних приписів та непоширення Рішення на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності цих приписів і продовжують існувати після втрати ними чинності

7.1. Підтримую також рішення Суду в частині відтермінування втрати чинності неконституційними приписами Закону до 1 січня 2027 року та непоширення Рішення на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності цих приписів і продовжують існувати після втрати ними чинності.

Такий підхід ґрунтується на принципі домірності та відображає прагматичний вимір конституційного судочинства, який полягає в урахуванні об'єктивних умов функціонування держави в період дії воєнного стану.

За цих умов ризик виникнення правового вакууму та порушення безперервності реалізації функцій держави становить більшу загрозу для конституційного правопорядку, ніж тимчасове продовження дії окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, визнаних неконституційними.

Наявність таких інституційних і правових ризиків зумовлює висновок, що такий підхід Суду є не лише сумісним із Конституцією України, а й об'єктивно впливає з її приписів як необхідний засіб забезпечення стабільності та ефективності конституційного ладу в умовах дії воєнного стану.

Це надає змогу законодавцю привести нормативне регулювання у відповідність із Конституцією України без створення правового вакууму та без шкоди для здатності держави захищати свої інтереси в суді в перехідний період.

До того ж зауважу, що хоча цей підхід і пов'язаний із дією в Україні воєнного стану, однак, закладаючи в Рішенні визначений у ньому строк, принаймні особисто я не пов'язував цей строк із жодним прогнозом щодо припинення чи скасування в Україні воєнного стану, а засновував його на потребі законодавця у достатньому проміжку часу для приведення визнаних неконституційними приписів Закону у відповідність із Конституцією України та Рішенням.

¹ Див. абзац третій підпункту 8.3 пункту 8 мотивувальної частини Рішення.

7.2. Зазначу також, що з погляду судді Суду причини такого підходу є досить очевидними й потребують мінімального рівня мотивування, як це й зроблено в Рішенні. Водночас у зв'язку з питаннями, які виникають після його ухвалення, схилиюсь до думки, що, можливо, це вада в мотивуванні рішень Суду, яка є в його діяльності і яку настав час виправляти.

Звісно, Рішення вже ухвалене та не може бути доповнене опісля, але тут я можу принаймні спробувати викласти власне бачення застосованого в Рішенні підходу в аспекті цього питання.

Так, визнання правового акта неконституційним та втрата ним чинності у зв'язку з цим є взаємопов'язаними, однак різними наслідками рішень Суду. Перший наслідок пов'язаний зі скасуванням Судом презумпції конституційності правового акта, яка діяла до цього. При цьому рішення Суду не призводить до неконституційності цього акта, воно лише встановлює її. Тобто правовий акт не став неконституційним через рішення Суду, а й був таким від часу самого його ухвалення¹ (якщо тільки це не пов'язано із внесенням змін до Основного Закону України). Другий наслідок (втрата актом чинності) виступає наслідком першого наслідку та не може наставати раніше дня ухвалення Судом рішення (частина друга статті 152 Конституції України). З цього випливає висновок про те, що ці дві обставини не настають одночасно, і відтермінування втрати чинності неконституційними приписами Закону є лише однією з можливих комбінацій прояву цього.

Заціпає ці явища та добре пояснює відтермінування втрати чинності неконституційними приписами доктрина Федерального Конституційного Суду Німеччини, яка базується на подібних до тих, що закріплені й у Конституції України та Законі України «Про Конституційний Суд України», повноваженнях органу конституційного контролю Німеччини, передбачених у законі, що регулює його діяльність.

У зв'язку з цим приведу приклад відповідних міркувань та висновків Федерального Конституційного Суду Німеччини, які він навів у одному зі своїх рішень, де фактично відтермінував втрату чинності неконституційних приписів акта, зазначивши таке:

«1. Визнання законодавчих положень неконституційними зазвичай призводить до їх недійсності. Однак, як впливає з речень 2 і 3 пункту 2 Розділу 31 Закону про Федеральний Конституційний Суд (BVerfGG), Федеральний Конституційний Суд може також обмежитися лише визнанням неконституційного положення таким, що є несумісним із Конституцією. У такому разі має місце лише констатація неконституційності без визнання його недійсним. Федеральний Конституційний Суд може поєднати визнання несумісності з Конституцією з приписом про тимчасове продовження дії неконституційного юридичного регулювання. Це допускається, якщо негайна втрата чинності оскаржуваного положення позбавила б захисту переважаючих суспільних інтересів належної юридичної основи, а баланс цих інтересів із порушеними засадничими правами свідчить про допустимість такого втручання протягом перехідного періоду. Протягом цього перехідного періоду Федеральний Конституційний Суд може ухвалювати тимчасові приписи щодо обмеження повноважень органів публічної влади до обсягу

¹ У практиці Суду наявний випадок визнання правового акта неконституційним із вказівкою на час, із якого він є неконституційним, — Рішення від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, — у пункті 3 резолютивної частини якого ухвалено: «визнати Тимчасовий регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України „Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України“ від 8 квітня 2008 року № 247-VI, таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) з моменту набрання ним чинності». Водночас у пункті 4 резолютивної частини цього рішення зазначено, що «Тимчасовий регламент Верховної Ради України, визнаний таким, що не відповідає Конституції України, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення».

потрібного відповідно до результатів такого балансу інтересів, доки законодавчий орган не забезпечить відповідність Конституції юридичного регулювання (BVerfGE 141, 220 <351, Rn. 355> та ін.; усталена судова практика).

2. Отже, підпункт 1 пункту 1 Розділу 25а Закону про громадську безпеку та порядок Гессена (HSOG) має бути визнаний несумісним з Конституцією. Визнання його неконституційним має бути поєднано з приписом про тимчасове продовження його дії до ухвалення нового правового регулювання, але не пізніше 30 вересня 2023 року. Після цієї дати зазначене положення більше не підлягатиме застосуванню. З огляду на значення, яке законодавчий орган може надавати цьому повноваженню для здійснення державних функцій, а також на його важливість для практики превентивної боротьби зі злочинністю поліцією землі Гессен, яка регулярно користується цим повноваженням, але досі — з дотриманням засадничих прав — утримувалася від застосування його особливо широкій сфері, тимчасове продовження дії цього положення є більш прийнятним, ніж визнання його недійсним» [рішення від 16 лютого 2023 року, № 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 (174,175)].

7.3. Крім того, апелювати до виникнення колізії (у зв'язку з обов'язком щодо незастосування неконституційних актів) внаслідок відповідної вказівки в Рішенні стосовно відтермінування втрати чинності визнаними неконституційними приписами Закону — невдала ідея. По-перше, Суд, скориставшись своїм повноваженням, продовжив чинність відповідних приписів Закону і визначив порядок їх застосування, і саме цією вказівкою суб'єкти правозастосування мають керуватися як актом конституційного рівня. По-друге, суди системи судоустрою й до цього не застосовували правових актів, визнаних неконституційними¹, лише з дня такого їх визнання або з дати, визначеної в рішеннях Суду, не бачачи в цьому жодної суперечності².

¹ Зокрема, під час перегляду остаточних судових рішень за виключними обставинами у зв'язку з визнанням застосованого в них закону України неконституційним.

² Зокрема, у постанові від 25 липня 2019 року у справі № 804/3790/17 Верховний Суд наголосив: «21. Частиною другою статті 152 Конституції України передбачено, що закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

22. Зі змісту наведеної норми вбачається, що за загальним правилом рішення Конституційного Суду України змінює законодавче регулювання лише для правовідносин, що матимуть місце з дати ухвалення рішення, якщо інше не встановлено самим рішенням.

23. Як зазначалось раніше (пункт 9 цієї постанови) Рішенням Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 визнано такими, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) деякі положення Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 7 липня 2010 року № 2453-VI.

24. Пунктом 3 резолютивної частини вказаного Рішення Конституційного Суду України визначено, що положення частин третьої, десятої статті 133 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 7 липня 2010 року № 2453-VI у редакції Закону України „Про забезпечення права на справедливий суд“ від 12 лютого 2015 року № 192-VIII, які визнані неконституційними пунктами 1, 2 резолютивної частини цього Рішення, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

25. Таким чином, дія частини третьої статті 133 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 7 липня 2010 року № 2453-VI у редакції Закону України „Про забезпечення права на справедливий суд“ від 12 лютого 2015 року № 192-VIII втратила чинність 4 грудня 2018 року.

26. Спірні правовідносини між сторонами виникли щодо недоплати позивачу суддівської винагороди за період з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року.

27. За таких обставин, Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки такі виникли до прийняття вказаного Рішення Конституційного Суду України, а останнє не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності».

Указана позиція знайшла підтвердження в подальшій практиці Верховного Суду.

Більше того, в Рішенні сформульовано низку вимог до реалізації прокуратурою конституційної функції щодо представництва інтересів держави в суді, якими відповідні органи правозастосування мають керуватися під час подальшого застосування визнаних неконституційними приписів Закону.

VIII. Висновок

З огляду на викладене вважаю, що Рішення є внутрішньо узгодженим, конституційно виваженим та таким, що сприяє утвердженню принципів верховенства права, юридичної визначеності й поділу влади. Саме тому я повністю підтримую Рішення, виклавши цю окрему думку.

Декілька зауваг на завершення

Насамкінець вважаю за доцільне висловити кілька загальних зауваг, які стосуються належного розуміння та коментування рішень Суду і мають значення не лише для цієї справи, а й для практики конституційної юрисдикції загалом.

Повноцінне та коректне розуміння рішень Суду можливе лише за умови системного цілісного їх прочитання, з урахуванням як резолютивної, так і мотивувальної частин. Саме мотивувальна частина розкриває конституційні критерії, принципи та аргументи, якими керувався Суд, і визначає смислові межі резолютивних приписів.

Ця вимога має універсальний характер і стосується всіх суб'єктів правозастосування. Водночас вона набуває особливого значення для суддів Суду, а також у процесі фахового коментування його рішень, оскільки будь-яке тлумачення або пояснення юридичних позицій Суду повинне відтворювати їх дійсний зміст, а не зміщувати акценти у бік, який не впливає з логіки та мотивів конституційного аналізу.

Вибіркове прочитання Рішення або зосередження на окремих його елементах, відірване від загальної аргументаційної конструкції, може призводити до формування уявлень про зміст Рішення, які не відповідають волі Суду як колегіального органу. У цьому сенсі уважне, добросовісне й комплексне опрацювання повного тексту Рішення є необхідною передумовою не лише для його належного застосування, а й для збереження єдності конституційної юриспруденції та авторитету Суду.

Суддя
Конституційного Суду України

Віктор ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА (РОЗБІЖНА)

**судді Конституційного Суду України Василя Лемака
стосовно Рішення Конституційного Суду України
від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого,
другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України
«Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII
(щодо представництва прокурором інтересів держави в суді)**

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Суд) 3 грудня 2025 року ухвалив Рішення № 6-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) (далі — Рішення), яким, зокрема, визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами (далі — Закон).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку стосовно Рішення.

I. Яке право Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» порушено

1. До Суду звернулося Товариство з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» (далі — Товариство) з конституційною скаргою. Сама суть конституційної скарги, як і стаття 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», вимагають від суб'єкта права на конституційну скаргу окреслити людське право, гарантоване Конституцією України, та обґрунтувати його порушення оспорюваним приписом закону.

Що було в цьому випадку?

2. З аналізу змісту конституційної скарги у Рішенні не позначено людське право, гарантоване Конституцією України та порушене оспорюваними приписами Закону. Немає цього і в самій конституційній скарзі, натомість Товариство «оскаржує» на предмет конституційності приписи Закону, якими визначені підстави та процедури вступу прокуратури до судового процесу для захисту інтересу держави. Дивовижно й те, що у власній справі у судах системи судоустрою України Товариство боролось за право власності на земельні ділянки, однак у клопотанні до органу конституційного судочинства Товариство вирішило визначити оспорюваними приписами Закону зовсім інше — установлений Законом функціонал прокуратури у некримінальній сфері. Зрозуміло, що не йдеться й про доведення безпосереднього причиново-наслідкового зв'язку між оспорюваними приписами Закону та реальною шкодою, завданою хоч якось праву Товариства.

3. Тому конституційна скарга Товариства явно не пов'язана з його конкретними правами, а відтак має ознаки *actio popularis*, яку подали в інтересах правопорядку

загалом. З цього випливає, що не було підстав для відкриття конституційного провадження за цією конституційною скаргою.

Однак формальний аспект — це ще пів біди.

II. Головна методологічна помилка Рішення

4. Відкривши конституційне провадження у справі, в якій піддано сумніву функціонал прокуратури як конституційного інституту за клопотанням приватного суб'єкта, Суд потрапив у методологічну пастку у головному питанні — чи не виходить прокуратура, реалізуючи свої встановлені Законом повноваження, за межі свого повноваження, визначеного у пункті 3 частини першої статті 131¹ Конституції України — «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».

5. Перше. Суд визнав конституційною процедуру представництва прокурора в судовому процесі (абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону), якою передбачено:

«Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді.

Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді **виключно після підтвердження судом підстав для представництва.**

Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі **підтвердження судом наявності підстав** для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень».

6. Друге. Натомість Суд **визнав неконституційними** окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з **нездійсненням** або **неналежним здійсненням** захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

7. Звертаю увагу на прямий зв'язок між першим та другим сегментами, оскільки саме суд підтверджує підстави для вступу прокурора в судовий процес і лише тоді, коли цього з різних причин не робить суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

8. Щоб наведене не звучало надто абстрактно, буду стверджувати — **окреслена правова проблема переважно стосується повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними та іншими ресурсами, їхньої спроможності самостійно захищати інтерес територіальної громади (публічний інтерес) у відповідних правовідносинах.**

9. Фабула справи в судах системи судоустрою України є такою. Заступник керівника Київської обласної прокуратури звернувся до Господарського суду Київської області з позовом в інтересах держави в особі Козинської селищної ради Обухівського району Київської області до Товариства щодо повернення у власність територіальної громади значного масиву земельних ділянок водного фонду. Перед поданням позову прокурор звернувся до Козинської селищної ради, щоб надати можливість відреагувати на порушення інтересів територіальної громади, однак орган місцевого самоврядування повідомив прокуратуру про відсутність намірів на звернення до суду, більше того,

в окремому листі цей орган пояснив про відсутність порушень інтересів територіальної громади у цих правовідносинах.

10. За наслідками розгляду в трьох судових інстанціях позовні вимоги Київської обласної прокуратури були задоволені. Однак **це не завадило органу конституційного судочинства у Рішенні дійти висновку, що головна проблема в тому, хто саме ініціював судовий розгляд цього питання, а не суть спору.**

11. Третє. Така логіка Рішення є вразливою, оскільки призводить до того, що **публічний інтерес (як у зазначеному випадку) може опинитися під загрозою залишитися без інституційного захисту загалом.** Можна сформулювати іншими словами — захист публічного інтересу (дотримання закону) ставиться в залежність від наміру суб'єкта владних повноважень його захищати. Це не відповідає низці конституційних принципів (верховенства права, неперервності здійснення конституційної влади тощо).

12. Четверте. Підкреслю ще одне. **Безглуздо очікувати** від суб'єкта владних повноважень (наприклад, сільської ради), посадові особи якого, ймовірно, причетні до зловживань із певного питання, того, що він раптово стане вмотивованим до активних кроків щодо звернення до суду за захистом та поверненням відповідних об'єктів, що взагалі-то є об'єктивованим публічним інтересом.

13. Крім іншого, на сьогодні є «фактор війни», коли значна частина органів місцевого самоврядування з різних причин просто **перебувають на межі інституційної спроможності.** Чи повинні ці «темні часи» перетворити велику країну на простір безконтрольного корупційного перерозподілу ресурсів, покликаних забезпечити інтереси держави чи територіальних громад? Риторичне питання.

14. П'яте. Навіть в ідеальних умовах, якщо припустити, що сільська чи селищна рада має намір твердо використовувати суди як інструмент захисту інтересів територіальної громади — реалії переконують: їхні можливості «юридичного протистояння» за допомогою аргументів **є надто обмеженими** порівняно з юридичним супроводом великого бізнесу чи олігархічних суб'єктів. У разі чесного змагання сторін навіть у бездоганному судовому процесі перевага останніх прямо напрошується.

15. Тому постійний та ефективний захист публічних інтересів різного рівня є головним інтересом держави і роль прокуратури в цьому — визначальна. Підрив цього інтересу держави глибоко суперечить самій суті Конституції України, яка передбачає зосередженість держави на утвердженні людських прав (частина друга статті 3 Конституції України).

III. Що є «інтереси держави»

16. У цій справі йдеться про функцію прокуратури — «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» (пункт 3 частини першої статті 131¹ Основного Закону України), і Суд у Рішенні звернув увагу на те, що, мовляв, «інтерес держави» та випадки представництва прокуратурою цього інтересу, зокрема **«їх перелік має бути чітким та вичерпним, а критерії/ознаки їх установлення прокурором та умови й порядок реалізації його повноважень у судовому провадженні мають бути детально внормовані законом»** (друге речення абзацу четвертого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини). Дивовижно й те, що в іншому місці Рішення Суд визнав, що **«інтереси держави» стосуються різних сфер та не є вичерпними; їх захист потребує здійснення різнопланових заходів щодо конституційно значущих і водночас несхожих цінностей та об'єктів захисту»** (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

17. Такий підхід свідчить про глибоке нерозуміння як категорії «інтереси держави», так і можливості «чітко й детально» врегулювати їх законом. Інтерес держави (інші позначення — «загальний інтерес суспільства», «суспільний інтерес», «публічний інтерес», хоча ці поняття не тотожні) є не лише суспільним благом, а й поняттям, пов'язаним зі здійсненням людських прав. Як це розуміти?

18. Так звані колективні людські права (переважно йдеться про екологічну сферу) можуть акумульовано здійснюватися на рівні публічного інтересу. Наприклад, право майбутніх поколінь людей на здорове довкілля може бути пов'язане з рішеннями публічної влади щодо конкретних кроків у цьому напрямі (розвиток атомної енергетики або відмова від неї). Інший приклад — право на безпеку (особливо в екстремальних умовах), що також безпосередньо пов'язане з публічним інтересом, який позначають як «національна безпека». Тому **інтереси держави безпосередньо пов'язані з її головним конституційним обов'язком — «утвердження і забезпечення прав і свобод людини»** (третє речення частини другої статті 3 Основного Закону України) — який інституційно наповнюється через належне й безперервне функціонування конституційного ладу України, його основоположних принципів та кожного окремого конституційного інституту.

Правовому змісту категорії «інтерес держави» властиві декілька базових ознак, які, окрім іншого, явно демонструють помилковість Рішення.

19. Перше. Кінцеве (вичерпне) визначення «інтересу держави» є **неможливим**, і де-факто спроба впровадження «чіткого» визначення суперечила б самій його суті, оскільки його зміст може і повинен змінюватися залежно не тільки від фактичних обставин, а й від місця та з плином часу. Скажу більше — широке сприйняття категорії «інтерес держави» законодавцем уможливорює гнучке реагування на істотні суспільні проблеми, які динамічно змінюються в сучасному світі.

Уявіть ситуацію, що в оспорюваних приписах Закону було б суворо визначено список із п'яти чи шести «виключних випадків» представництва прокуратурою інтересів держави в суді. Зрозуміло, що **це призвело б до упущення значного масиву різноманітних ситуацій «за межами» цього списку**, які вагомо потребують такого представництва інтересів держави прокуратурою в суді. Це означає, що цілі пласти питань, пов'язаних з інтересами держави, можуть залишитися без будь-якого захисту в судах.

20. Друге. Інтерес держави *a priori* не може бути позначений законом стосовно конкретної життєвої ситуації, тобто набору фактів, навпаки — його встановлення у конкретному питанні відбувається в процесі розв'язання правозастосовної ситуації судом або іншим органом, які спроможні оцінити обставини справи та зважити різні інтереси. Встановлення судом інтересу держави, як і ступеня його інтенсивності (вагомий, істотний), є важливим аргументом в обґрунтуванні судового рішення.

21. З другого боку, завчасне пов'язування «інтересу держави» з певним питанням прямо у законі, безумовно, є втручанням законодавця до прерогатив інших гілок влади, передусім судів, оскільки буде означати, що парламент не лише врегулює певний предмет, а й робить спробу вплинути на «вирішення» конкретних питань. Такий підхід не відповідає вимогам принципу поділу влади (стаття 6 Конституції України).

IV. Рішення не втілює конституційний принцип протидії корупції

22. Хоча Конституція України не містить згадки про «корупцію», однак ефективна дія Конституції України неможлива без дотримання її імпліцитного принципу протидії корупції.

Як уже було сказано, участь прокуратури в представництві інтересів держави в суді, як у цій справі, так і в переважній більшості подібних справ, пов'язана з намаганнями держави протидіяти корупції у різних сферах. Корупція як явище є несумісною з демократичним конституційним ладом України. Однак цього сказати замало.

23. Сама ідея конституції (суспільного договору між державою та кожним громадянином) заснована на чесних відносинах, в основі яких — взаємні права і обов'язки публічної влади та громадян. Тому **іманентно для Конституції України одним із основоположних є принцип протидії корупції**, який є не ідеологічним, а реалістичним та дієвим принципом, на якому засновано більшість інших принципів — зазначених у конституційному тексті чи імпліцитних. Цей принцип за широтою охоплює наповнення й надає дієвості навіть таким принципам, як верховенство права, рівноправність громадян чи поділ влади. Зазначені принципи стають фальшивими, якщо міцно не спираються на конституційний принцип протидії корупції. Але особливо страждає від ігнорування протидії корупції повага до людських прав, яка Конституцією України визначена як суть діяльності держави.

24. Ця окрема думка — не місце для доктринальних розробок. Однак навіть сторонньому спостерігачеві цілком зрозуміло, що такі тези як: а) орган влади самостійно має ініціювати судовий контроль за своїми рішеннями (навіть з ознаками корупції); б) більш прийнятною є ситуація, коли взагалі немає кому звернутися до суду за захистом інтересу держави, ніж це зробить прокуратура; в) у діючих судових провадженнях, відкритих за позовами прокуратури, для захисту інтересів держави слід допустити об'єктивне послаблення процесуального становища прокурорів через визнання підстав їх допуску «неконституційними» (попри відстрочення втрати чинності оспорюваних приписів) — завдають удару інституційній системі, яка на різних рівнях через конституційну функцію сьогодні втілює той самий принцип протидії корупції.

25. Здійснення конституційної функції прокуратури, визначеної у пункті 3 частини першої статті 1311 Основного Закону України, напевно, не є ідеальним (як багато чого іншого), однак «виправляти» її, робити «мудрішою» — не місія Суду.

26. «Моральне прочитання» Конституції України (формула Р. Дворкіна) є незастосовним у цьому випадку ще й тому, що Суд у Рішенні запросто відійшов від своєї попередньої юридичної позиції у цьому ж питанні, викладеної у Рішенні Суду від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019.

Суть згаданого Рішення Суду від 5 червня 2019 року була надзвичайно цікавою й полягала в ретельному обґрунтуванні тези про те, що ініціювати процес на захист інтересів держави в суді Національне антикорупційне бюро України не може, а **може тільки прокуратура**.

27. Минуло п'ять з половиною років — і Суд ухвалює: у тих самих випадках, установлених Законом, **вже й прокуратура не може** ініціювати представництво інтересів держави в суді.

28. Відтермінування втрати чинності оспорюваних приписів Закону до 1 січня 2027 року, тобто більше одного року, призвело до невизначеності ситуації. У чому **невизначеність**?

29. По-перше, наслідки Рішення суттєво послаблять процесуальні позиції прокурорів у тих судових провадженнях, які вже відкриті, оскільки сама участь прокурорів у судовому процесі вже поставлена під сумнів із конституційної точки зору. Цьому не перешкодить пункт 4 резолютивної частини Рішення з таким змістом: «Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності окремих припи-

сів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, визнаних неконституційними, та продовжують існувати після втрати ними чинності».

30. З наведеного випливає, що прокурори, знаючи, що оспорювані приписи Закону ще не втратили чинність, однак визнані неконституційними, постануть перед дилемою — що робити?!

31. По-друге, постає ще одне питання — як парламенту за допомогою законодавчого регулювання виконати Рішення, яке вимагає «чіткий перелік» випадків вступу прокурора в судовий процес на захист інтересів держави, розуміючи, що такого переліку загалом не може бути. Такого переліку не може бути, якщо міркувати, що інтереси держави (суспільства, громади) не можуть опинитися без судового захисту.

Суддя
Конституційного Суду України

Василь ЛЕМАК

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України
(справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення
заробітної плати та інших належних працівникові виплат)**

Київ
11 грудня 2025 року
№ 1-р/2025

Справа № 1-7/2024(337/24)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича — головуючого,
Барабаша Юрія Григоровича,
Водяннікова Олександра Юрійовича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Грищук Оксани Вікторівни,
Кичуна Віктора Івановича,
Лемака Василя Васильовича,
Олійник Алли Сергіївни,
Первомайського Олега Олексійовича,
Різника Сергія Васильовича,
Совгирі Ольги Володимирівни,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни — доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України.

Заслухавши суддю-доповідача Юровську Г.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А., науковці: Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» — доктор юридичних наук, професор Рогач О.Я.; Національного університету «Одеська юридична академія» — доктор юридичних наук, професор Чанишева Г.І.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — кандидат юридичних наук, професор Слінько Т.М., доктор юридичних наук, професор Серeda О.Г.; Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича — доктор юридичних наук, професор Щербанюк О.В.,

Конституційний Суд України у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині третій статті 22, частині сьомій статті 43, частині першій статті 55 Конституції України (конституційність) частину першу статті 233 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс).

Згідно з частиною першою статті 233 Кодексу «працівник може звернутися із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті».

Автор клопотання стверджує, що законодавець, «обмеживши право працівника на звернення до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати строком у три місяці, не надавши при цьому працівникові гарантій розгляду судом питання про поновлення строку на звернення до суду, знизив рівень доступу до суду осіб, які є суб'єктами звернення із заявою про стягнення заборгованості із заробітної плати, чим допустив звуження змісту й обсягу існуючих конституційних прав працівників на звернення до суду з позовом про стягнення належної їм заробітної плати без обмеження будь-яким строком та обмежив їхнє право на судовий захист у тому обсязі, як його гарантовано частиною першою статті 55 Конституції України, чим знівельовано можливість ефективної реалізації права особи на судовий захист».

Обґрунтовуючи твердження про неконституційність оспорюваних приписів Кодексу, суб'єкт права на конституційне подання посилається, зокрема, на приписи Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України, приписи Кодексу, законів України.

1.1. Голова Верховної Ради України висловив свою позицію стосовно питань, порушених у конституційному поданні, указавши, що:

— «існування інституту позовної давності має на меті передусім забезпечення сталості правовідносин, правової визначеності та остаточності, запобігання зловживанню правом шляхом застосування юрисдикційних механізмів примусового характеру та поєднання норм матеріального і процесуального права у міжгалузевому аспекті»;

— «відсутність темпоральних меж позовної давності у вирішенні трудових спорів про стягнення належної робітнику заробітної плати призвела до вкрай негативної судової практики, втрати належної впорядкованості суспільних правовідносин у цій сфері, системних порушень прав відповідачів. Таке законодавче регулювання порушувало принцип правової визначеності та остаточності, оскільки уможливило ухвалення судами рішень на підставі доказів, які могли стати неповними внаслідок спливу часу»;

— «з метою забезпечення принципу верховенства права, зокрема одного з його елементів — принципу правової визначеності, Верховна Рада України прийняла Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин“ від 1 липня 2022 року № 2352-IX <...> яким до статті 233 КЗпП України внесено зміни, що фактично відновлювали дію строку позовної давності щодо звернення до суду за вирішенням трудових спорів про стягнення належної робітнику заробітної плати, що існував до 2001 року».

1.2. Прем'єр-міністр України зазначив, що «національні системи права держав-членів часто передбачають короткі строки (іноді менше трьох місяців) для підвищення оперативності вирішення трудових спорів. Встановлений статтею 233 Кодексу строк звернення до суду відповідає цій практиці та забезпечує можливість гнучкого поновлення строків для гарантії доступу до правосуддя відповідно до статті 234 Кодексу. Слід зазначити, що тримісячний строк, передбачений частиною першою статті 233 Кодексу не позбавляє працівника права на звернення до суду, а лише встановлює межі реалізації цього права і як наслідок підвищує оперативність розгляду трудових спорів, зокрема щодо невиплати заробітної плати. Працівник, маючи обмежений строк у три місяці, мотивований швидше звертатися до суду після виявлення порушення, що зменшує затягування у вирішенні трудових спорів. Подання позову у визначений строк дає можливість суду розглядати справи за актуальними доказами, що є важливим для встановлення факту порушення, особливо в питаннях нарахування чи виплати заробітної плати. Обмеження строку зменшує імовірність того, що працівники будуть свідомо відкладати подання позову, що може ускладнити розгляд справи через втрату доказів чи погіршення ситуації на підприємстві, і навпаки пришвидшує вирішення конфлікту між сторонами. Визначення строку звернення до суду гарантує працівнику якнайшвидший захист права, наприклад, на заробітну плату, яка є основним джерелом існування, дає змогу роботодавцю швидше вирішувати правові спори без тривалої юридичної невизначеності».

2. Досліджуючи питання, порушені в конституційному поданні, Конституційний Суд України виходить із приписів Конституції України, згідно з якими: Україна є соціальна, правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21).

Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності; кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом (частини перша, друга, четверта, сьома статті 43 Основного Закону України). Права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55 Конституції України).

Застосовними в цій справі є приписи частини сьомої статті 43, частини першої статті 55 Конституції України.

3. Конституційний Суд України враховує, що частина друга статті 233 Кодексу в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 1 липня 2022 року № 2352-IX (далі — Закон № 2352) не обмежувала строку звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці.

Установлення часового обмеження для реалізації визначеного законом права особи є питанням розсуду законодавця; за умови, що таке обмеження не порушує сутності права, установлене з легітимною метою та його досягають домірними засобами, воно є справедливим та об'єктивно виправданим.

Принцип ефективності конституційного контролю вимагає, щоб права, гарантовані Конституцією України, мали не декларативний, а дієвий характер. Конституційний Суд України зазначає, що будь-яка система строків звернення до суду має забезпечувати баланс інтересів держави й учасників процесуальних правовідносин. Існування такої системи потрібне, проте вона завжди міститиме елемент потенційної несправедливості — або для позивача, який може не мати достатньо часу для звернення до суду, або для відповідача, який буде змушений захищатися від вимог після тривалого періоду бездіяльності іншої сторони. Завдання законодавця полягає в мінімізації цієї несправедливості та якнайповнішому узгодженні інтересів працівника й роботодавця.

Аналізуючи мету внесення Законом № 2352 змін до статті 233 Кодексу, Конституційний Суд України враховує, що проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин (реєстр. № 7251) (далі — Законопроект), ухвалений як Закон № 2352, не передбачав жодних змін до оспорюваних приписів Кодексу. Відповідно, Пояснювальна записка до Законопроекту не містила обґрунтування скорочення строків звернення працівника до суду у трудових спорах щодо оплати праці, у ній зазначено лише, що «прийняття Верховною Радою України Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX <...> дозволило частково вирішити найбільш нагальні питання щодо подолання гострих воєнних викликів, які постали перед роботодавцями в частині організації трудових відносин та забезпечення трудових прав працівників»; «разом з тим на сьогодні залишаються невирішеними ряд проблем, а також зберігаються старі законодавчі прогалини, пов'язані з неефективною організацією трудових відносин як під час воєнного стану, так і за мирних умов». Під час підготовки Законопроекту до другого читання (1 липня 2022 року) змінено його назву на таку: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин», а також запропоновано назву та частини першу, другу статті 233 Кодексу викласти в новій редакції.

Голова Верховної Ради України в наданих Конституційному Суду України письмових поясненнях зазначив, що «усталений законодавчий підхід, у тому числі щодо встановленого в КЗпП України загального строку звернення для вирішення трудових спорів — три місяці, який починає відраховуватися з дня, коли працівник дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, виправданий тим, що трудові спори підлягають оперативному вирішенню з метою якнайшвидшого відновлення порушених прав працівника або ж з метою недопущення зловживання працівником своїми правами».

Конституційний Суд України зазначає, що критерієм відповідності строку звернення працівника до суду вимогам Конституції України є його розумність; розумним визнають строк, який є достатнім для подання позову за звичайних життєвих обставин, не створює надмірних труднощів для працівника й застосовується передбачувано та однаково. Водночас оцінка розумності такого строку не може ґрунтуватися на гіпотетичних випадках незнання закону; вирішальним є те, чи забезпечує строк реальну можливість реалізувати право у звичайних умовах.

Водночас Конституційний Суд України звертає увагу, що введення воєнного стану в Україні об'єктивно створює умови, які не можна вважати звичайними. Законодавець, установлюючи строки звернення працівника до суду, має враховувати надзвичайний характер правового режиму воєнного стану та пов'язані з ним об'єктивні перешкоди в доступі до правосуддя.

4. Право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (частина четверта статті 43 Конституції України), є гарантією мінімального рівня оплати праці, тоді як право на своєчасне одержання винагороди за працю (частина сьома статті 43 Основного Закону України) — гарантією реалізації цього права (виплата всіх належних сум у визначені строки); разом ці гарантії формують єдиний конституційний стандарт захисту, що охоплює і рівень, і своєчасність одержання винагороди за працю.

Суб'єкт права на конституційне подання звертає увагу на те, що згідно з частиною першою статті 233 Кодексу строк звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати обмежений трьома місяцями з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а стаття 234 Кодексу передбачає, що в разі пропуску з поважних причин, зокрема, цього строку суд може поновити його лише якщо з дня отримання копії наказу (розпорядження) про звільнення або письмового повідомлення про суми, нараховані та виплачені працівникові під час звільнення, минуло не більше одного року. Приписи статті 234 Кодексу є *lex specialis* щодо інших приписів законодавства України, які унормовують можливість поновлення пропущеного строку.

Відлік строку за оспорюваними приписами Кодексу починається з дня, коли працівник дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права. Це може бути день закінчення встановленого строку виплати винагороди за працю або день, коли працівникові стало відомо, що йому не нараховані певні виплати. Отже, початок перебігу строку звернення працівника до суду залежить від суб'єктивної поінформованості працівника, але водночас передбачено й об'єктивний критерій («повинен був дізнатися»).

Відповідно до статті 234 Кодексу в разі пропуску з поважних причин тримісячного строку звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат суд може поновити цей строк лише тоді, коли з часу настання таких юридичних фактів, як отримання копії наказу (розпорядження) про звільнення працівника або письмового повідомлення про суми, нараховані та виплачені працівникові під час звільнення, минуло не більше одного року.

Із наведеного випливає, що коли трудові відносини тривають, настання таких юридичних фактів для працівника неможливе. Водночас формальна вимога щодо тримісячного строку звернення до суду залишається чинною: працівник, перебуваючи у трудових відносинах, у разі систематичної невиплати винагороди за працю чи періодичних затримок її виплати має подавати позови кожних три місяці, щоб не втратити право на судовий захист. Ця законодавча конструкція створює парадоксальну ситуацію: працівник, який продовжує працювати, перебуває у менш захищеному становищі, ніж той, хто вже звільнений, адже звільнений працівник принаймні отримує можливість поновити строк звернення до суду.

Отже, пов'язування строку звернення працівника до суду лише з актами, якими оформлюють припинення трудових відносин, свідчить про те, що законодавець виходив із логіки «остаточного розрахунку після звільнення», але не врахував специфіки правовідносин, що тривають.

5. Згідно з частиною сьомою статті 43 Конституції України право на своєчасне одержання винагороди за працю захищене законом. Роботодавець зобов'язаний регулярно й своєчасно виплачувати заробітну плату та інші належні працівникові виплати протягом усього періоду дії трудових відносин. Конституційна гарантія своєчасного одержання винагороди за працю охоплює весь період дії трудових відносин. До моменту припинення трудових відносин зобов'язання роботодавця щодо виплати заробітної плати є таким, що триває.

Конституційний Суд України враховує свою юридичну позицію, викладену в Рішенні від 22 лютого 2012 року № 4-рп/2012, згідно з якою «невиплата звільненому працівникові всіх сум, що належать йому від власника або уповноваженого ним органу, є триваючим правопорушенням, а отже, працівник може визначити остаточний обсяг своїх вимог лише на момент припинення такого правопорушення, яким є день фактичного розрахунку» (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). Конституційний Суд України вважає цю юридичну позицію застосовною *mutatis mutandis* у цьому конституційному провадженні.

Отже, порушення зобов'язання щодо виплати винагороди за працю є триваючим: кожен день невиплати або затримки виплати заробітної плати та інших належних працівникові виплат означає не завершене правопорушення, а таке, що триває.

Конституція України є засадничим актом щодо галузевого законодавства, яке розвиває, деталізує і конкретизує відповідні конституційні принципи. Визначене в Кодексі та інших актах законодавства України регулювання має забезпечувати ефективне виконання встановлених статтею 43 Конституції України обов'язків держави. Кодекс гарантує право на оплату праці не нижче встановленого державою мінімального розміру (частина перша статті 2), визначає умови укладення трудового договору (частина перша статті 21), поняття заробітної плати (стаття 94), строки її виплати (стаття 115) та пріоритетність оплати праці серед інших платежів (частина п'ята статті 97), передбачає відповідальність у разі порушення встановлених строків виплати заробітної плати працівникам (абзац четвертий частини другої статті 265). Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2136-IX зі змінами зобов'язує роботодавця вживати всіх можливих заходів для забезпечення реалізації права працівників на своєчасне отримання заробітної плати (частина друга статті 10).

Кодекс України про адміністративні правопорушення (стаття 41) та Кримінальний кодекс України (стаття 175) передбачають адміністративну й кримінальну відповідальність за порушення строків виплати заробітної плати чи невиплату її без поважних причин. Закон України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» від 19 жовтня 2000 року № 2050-III зі змінами встановлює обов'язок виплачувати компенсацію втрати частини доходів у разі затримки виплати доходів, зокрема заробітної плати (статті 1, 2).

Конституційний Суд України враховує, що визнання законодавцем права працівника на своєчасне отримання винагороди за працю та юридичне регулювання його захисту у спосіб установлення, зокрема, кримінальної відповідальності за умисну невиплату заробітної плати не може компенсувати обмеження доступу працівника до судового захисту, який слід оцінювати з урахуванням потреби в забезпеченні реальної можливості ефективного захисту порушених прав працівника.

Отже, законодавством України визначено, що працівник (сторона, яка перебуває у трудових правовідносинах) має право на отримання заробітної плати за виконану роботу, врегульовано періодичність її виплати (гарантовано одержання винагороди за працю навіть у тих випадках, коли затримка виплати заробітної плати пов'язана з об'єктивними труднощами, що виникають у роботодавця), а також передбачено юридичну відповідальність роботодавця за порушення строків виплати працівникові заробітної плати або виплату не в повному обсязі. Водночас законодавство України не передбачає кінцевого строку існування обов'язку роботодавця щодо виплати заробітної плати за виконану працівником роботу та інших належних працівникові виплат (основна та додаткова заробітна плата, заохочувальні та компенсаційні виплати, інші

виплати, на які працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до чинного законодавства, зокрема в разі звільнення), а також не встановлює граничної часової межі, за якою припиняється суб'єктивне право працівника на отримання невиплачених сум заробітної плати. Право працівника на судовий захист у сфері оплати праці не залежить від факту нарахування йому відповідних грошових виплат, тому в разі порушення законодавства про оплату праці працівник зберігає право звернутися до суду про стягнення заробітної плати та інших належних йому виплат.

Отже, установлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат без урахування того, що трудові відносини тривають (обов'язку роботодавця щодо своєчасної виплати заробітної плати), обмежує право на своєчасне одержання винагороди за працю, що суперечить частині сьомій статті 43 Конституції України.

6. Трудові права підлягають захисту в конституційному вимірі. Зокрема, частина сьома статті 43 Конституції України встановлює, що право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Винагорода за працю безпосередньо пов'язана з людською гідністю та соціальною справедливістю, адже право на винагороду за працю є складовою права на працю і водночас гарантією поваги до людської гідності. Обмеження можливості працівника вимагати належну винагороду за працю в судовому порядку під час дії трудових відносин фактично нівелює цю гарантію.

У сфері трудових відносин працівник перебуває в економічному та організаційному підпорядкуванні від роботодавця. Така підпорядкованість може ускладнити своєчасне звернення до суду для захисту права на оплату праці, тому нерідко працівники утримуються від подання позову під час дії трудових відносин через побоювання тиску, погіршення умов праці чи можливого звільнення.

Таке законодавче регулювання не враховує балансу інтересів сторін у трудових правовідносинах, суперечить принципу рівності та спричиняє юридичну невизначеність, яка позбавляє працівника ефективного захисту гарантованого Конституцією України права на своєчасне одержання винагороди за працю.

7. Відповідно до Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55). Правосуддя в Україні здійснюється на засадах верховенства права задля захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно обстоює юридичну позицію, за якою «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (перше речення абзацу десятого пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003); «забезпечення прав і свобод, крім усього іншого, потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод» (друге речення абзацу четвертого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004); «право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя» (друге речення абзацу восьмого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018); «приписи статті 8, частини першої статті 55 Конституції України зобов'язують державу гарантувати на законо-

давчому рівні кожному можливість реалізації його права на судовий захист. Законодавець має встановити такий обсяг права осіб на судовий захист, який забезпечував би його дієву реалізацію, а відмова судів у реалізації такої можливості може призвести до порушення гарантованого Конституцією України права на судовий захист» [перше, друге речення абзацу шостого пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 квітня 2022 року № 2-р(II)/2022]; «забезпечення права на судовий захист є однією з гарантій реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту, зокрема в спосіб відновлення в разі їх порушення. Тому є потреба в законодавчому встановленні, яке повною мірою забезпечувало б дієву та ефективну реалізацію права на судовий захист» [абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 лютого 2024 року № 1-р(II)/2024].

Як зазначав Конституційний Суд України, «строки звернення працівника до суду за вирішенням трудового спору як складова механізму реалізації права на судовий захист є однією з гарантій забезпечення прав і свобод учасників трудових правовідносин» (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 лютого 2012 року № 4-рп/2012); «реалізація права на судовий захист невід'ємно пов'язана зі строками, в межах яких позивач може звернутися до суду за захистом свого порушеного права» (перше речення абзацу другого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013).

Строки звернення до суду є потрібним елементом законодавчого регулювання, проте вони не можуть бути встановлені так, щоб істотно обмежувати право на судовий захист.

8. Приписи Конституції України та юридичні позиції Конституційного Суду України стосовно конституційних гарантій права на судовий захист за змістом співвідносні з приписами актів міжнародного права, зокрема статті 8 Усесвітньої декларації людських прав 1948 року, за якою «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основоположних прав, наданих їй конституцією або законом». За пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, що його встановлено законом, який розв'яже спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Європейський суд з прав людини наголосив, що пункт 1 статті 6 Конвенції містить гарантії справедливого судочинства, одним з аспектів яких є доступ до суду: «Рівень доступу, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення особи „правом на суд“ з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того, щоб право на доступ до суду було дієвим, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити чин [акт], що становить утручання в її права» [рішення у справі *Bellet v. France* від 4 грудня 1995 року (заява № 23805/94), § 36].

8.1. Конституційний Суд України виходить із того, що право на доступ до суду не є абсолютним і вимагає законодавчого врегулювання, а отже, може підлягати певним обмеженням; це стосується, зокрема, встановлення порядку й умов прийнятності звернення до суду, апеляційного чи касаційного оскарження тощо, адже саме таке регулювання належить до сфери компетенції держави, яка має певний простір обдумування (*marginal of appreciation*) у цьому питанні. Водночас встановлення строку звернення до

суду має застосовуватися з легітимною метою та за умови, що між застосованим засобом і метою, якої належить досягти, існує розумне співвідношення.

Отже, державне втручання у сферу захисту права на суд є можливим за умови виправданості (домірності) обраних законодавцем засобів, які зберігають повагу до сутності цього права та не суперечать приписам Конституції України, які *expressis verbis* гарантують його обсяг [абзац четвертий підпункту 8.3 пункту 8 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 липня 2024 року № 8-р(II)/2024].

9. Строк звернення до суду — це встановлений законом проміжок часу, протягом якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого права; після закінчення строку звернення до суду право не зникає, але не може бути належно реалізоване в разі неможливості поновлення цього строку.

Строк звернення до суду відіграє ключову роль у забезпеченні юридичної визначеності: він створює передбачувані часові межі для оскарження дій чи бездіяльності.

Конституційний Суд України зазначає, що законодавець наділений дискрецією у визначенні строків звернення працівника до суду у трудових спорах і може встановлювати різні строки для різних категорій таких спорів з урахуванням характеру спірних правовідносин, правової природи вимог, тривалості або регулярності порушення, способу його виявлення, обсягу і складності доказування тощо.

Установлення строків звернення працівника до суду щодо вирішення трудового спору є допустимим лише за умови дотримання принципу домірності (пропорційності): вони мають бути застосовані з легітимною метою (юридична визначеність, ефективність судочинства), бути потрібними (захист від утрудненого доказування через плин часу) та не виходити за межі, виправдані в демократичному суспільстві. Окремим критерієм, що конкретизує пропорційність, є розумність встановленого строку: його визнають конституційно допустимим лише тоді, коли він забезпечує реальну можливість звернення до суду, не створює надмірного чи несправедливого тягаря для особи та відповідає об'єктивним умовам суспільного життя на час ухвалення закону. Отже, строки звернення до суду мають забезпечувати ефективний судовий захист та застосовуватися пропорційно, не позбавляючи особу реальної можливості реалізувати своє право на судовий захист та захистити порушене право. Строки звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат відповідають вимогам Конституції України лише за умови, що вони не позбавляють сутності права на своєчасне одержання винагороди за працю; вони повинні бути вмотивовані легітимною метою юридичної визначеності й ефективності судочинства, залишати працівникові реальну і достатню можливість для звернення до суду, забезпечувати баланс інтересів працівника, роботодавця та суспільства.

Застосовуючи ці критерії до оспорюваних приписів Кодексу, Конституційний Суд України констатує: законодавець хоча й мав на меті дотримання юридичної визначеності та організації правосуддя, однак тримісячний строк у справах щодо стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат є надмірно коротким.

Конституційний Суд України також зазначає, що баланс між правом працівника на своєчасне й повне одержання винагороди за працю, інтересом роботодавця у юридичній визначеності та захисті від безмежної в часі відповідальності, а також публічним інтересом у стабільності правопорядку й ефективності правосуддя в будь-якому разі не може бути досягнутий у спосіб позбавлення працівника можливості скористатися своїм правом на одержання винагороди за працю.

Конституційний Суд України вважає, що запровадження тримісячного строку для звернення працівника під час дії трудових відносин до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат обмежує гарантоване право особи на своєчасне одержання винагороди за працю та уможлиблює невиконання роботодавцем обов'язку з оплати праці, зокрема у випадках, коли працівник звертатиметься до суду пізніше ніж через три місяці з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права. Фактично право працівника на одержання винагороди за працю підлягає судовому захисту лише в межах встановленого строку звернення до суду, зі впливом якого працівник втрачатиме можливість ефективного та дієвого поновлення своїх прав у спосіб звернення до суду.

Якщо працівник пропустив тримісячний строк звернення до суду, обов'язок роботодавця щодо виплати заробітної плати та інших належних працівникові виплат і право працівника на одержання винагороди за працю не припиняються, тоді як дієвість та ефективність способів поновлення права працівника на одержання винагороди за працю, зокрема у спосіб стягнення заборгованості в судовому порядку, зазнає суттєвого обмеження, оскільки не передбачено поновлення пропущеного строку. Працівник може опинитися в невідгідному юридичному становищі, коли після спливу встановленого оспорюваними приписами Кодексу тримісячного строку відповідне право не підлягатиме захисту судом, а подальше отримання працівником сум заробітної плати значною мірою залежатиме від бажання роботодавця виплатити заборгованість в позасудовому порядку.

Законодавець, установлюючи тримісячний строк для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат, не врахував, що зобов'язання щодо виплати винагороди за працю є триваючим, призводить до фактичного звуження змісту та обсягу конституційних прав працівника, гарантованих статтями 43 і 55 Конституції України. Така законодавча конструкція ставить працівника, який перебуває у трудових відносинах, у менш захищене становище порівняно зі звільненим працівником, що суперечить принципу рівності та гарантії ефективного судового захисту.

Отже, установлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат суперечить Конституції України, оскільки призводить до фактичного звуження змісту та обсягу конституційних прав, гарантованих статтями 43 і 55 Конституції України, порушує гарантії своєчасного одержання винагороди за працю та позбавляє працівника реальної можливості ефективно реалізувати право на судовий захист, що суперечить частині першій статті 8, частині сьомій статті 43, частині першій статті 55 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 51, 52, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»

Конституційний Суд України **у х в а л и в:**

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину першу статті 233 Кодексу законів про працю України в частині встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

2. Частина перша статті 233 Кодексу законів про працю України в частині встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат, визнана неконституційною, утрачає чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. 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».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r/2025 dated December 11, 2025 in the case upon constitutional petition of the Supreme Court regarding the constitutionality of Article 233.1 of the Labour Code (on the time limits for an employee to apply to the court for the collection of wages and other payments belonging to the employee)

The Supreme Court, the subject of the right to constitutional petition, appealed to the Constitutional Court of Ukraine to verify the compliance of Article 233.1 of the Labour Code (hereinafter, the «Code») with Articles 22.3, 43.7, and 55.1 of the Constitution of Ukraine (constitutionality).

According to Article 233.1 of the Code, «an employee may apply to a court for the resolution of a labour dispute within three months from the date on which he or she became aware or should have become aware of the violation of his or her rights, except in the cases provided for in Article 233.2».

The principle of effective constitutional control requires that the rights guaranteed by the Constitution of Ukraine be effective rather than declarative in nature. The Constitutional Court of Ukraine notes that any system of time limits for applying to the court must ensure a balance between the interests of the state and the participants in procedural legal relations. The existence of such a system is necessary, but it will always contain an element of potential injustice — either for the plaintiff, who may not have enough time to apply to the court, or for the defendant, who will be forced to defend himself or herself against claims after a long period of inactivity on the part of the other party. The task of the legislator is to minimize this injustice and to reconcile the interests of the employee and the employer as fully as possible.

The criteria for determining whether the time limit for an employee to apply to court complies with the Constitution of Ukraine is its reasonableness; a time limit is considered reasonable if it is sufficient for filing a lawsuit under normal circumstances, does not create excessive difficulties for the employee, and is applied predictably and uniformly.

The introduction of martial law in Ukraine objectively creates conditions that cannot be considered normal. When establishing the time limits for an employee to apply to the court, the legislator must take into account the extraordinary nature of the legal regime of martial law and the associated objective obstacles to access to justice.

Linking the time limit for an employee to apply to the court only to acts formalizing the termination of employment relations indicates that the legislator proceeded from the logic of «final settlement after dismissal» but did not take into account the specifics of ongoing legal relations.

The Constitutional Court of Ukraine takes into account that the legislator's recognition of the employee's right to timely remuneration for work and the legal regulation of its protection by establishing, in particular, criminal liability for intentional non-payment of wages cannot compensate for the restriction of the employee's access to judicial protection, which should be assessed taking into account the need to ensure a real possibility of effective protection of the employee's violated rights.

The establishment of a three-month period for an employee to apply to the court for the collection of wages and other payments belonging to the employee, without taking into account the fact that the employment relationship continues (the employer's obligation to pay wages on time), restricts the right to timely remuneration for work, which is contrary to Article 43.7 of the Constitution of Ukraine.

Time limits for applying to the court are a necessary element of legislative regulation, but they cannot be set in such a way as to significantly restrict the right to judicial protection.

The time limits for an employee to apply to the court for the collection of wages and other payments belonging to the employee comply with the requirements of the Constitution of Ukraine only if they do not deprive the employee of the essence of the right to timely receive remuneration for work; they must be motivated by the legitimate goal of legal certainty and the effectiveness of judicial proceedings, leave the employee with a real and sufficient opportunity to apply to the court, and ensure a balance of interests between the employee, the employer, and society.

Applying these criteria to the contested provisions of the Code, the Constitutional Court of Ukraine finds that although the legislature intended to ensure legal certainty and the administration of justice, the three-month period in cases concerning the collection of wages and other payments due to employees is excessively short.

By establishing a three-month period for an employee to apply to the court for the collection of wages and other payments due to the employee, the legislator did not take into account that the obligation to pay remuneration for work is ongoing, leading to a de facto narrowing of the content and scope of the employee's constitutional rights, guaranteed by Articles 43 and 55 of the Constitution of Ukraine. Such a legislative construct places an employee who is in an employment relationship in a less protected position compared to a dismissed employee, which contradicts the principle of equality and the guarantee of effective judicial protection.

The Constitutional Court of Ukraine declared Article 233.1 of the Labour Code, insofar as it establishes a three-month period for an employee to apply to the court for the collection of wages and other payments due to the employee, as unconstitutional.

Article 233.1 of the Labour Code, insofar as it establishes a three-month period for an employee to apply to the court for the collection of wages and other payments due to the employee, has been recognized as unconstitutional and shall cease to have effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

Supplementary information:

- Universal Declaration of Human Rights 1948;
- European Convention on Human Rights 1950.

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 3-rp/2003, 30.01.2003;
- no. 22-rp/2004, 24.12.2004;

- no. 4-rp/2012, 22.02.2012;
- no. 8-rp/2013, 15.10.2013;
- no. 10-r/2018, 23.11.2018;
- no. 2-r(II)/2022, 06.04.2022;
- no. 1-r(II)/2024, 14.02.2024;
- no. 8-r(II)/2024, 18.07.2024.

European Court of Human Rights:

- *Bellet v. France*, no. 23805/94, 04.12.1995.

ОКРЕМА (ЗБІЖНА) ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Олександра Водяннікова
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України
(справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення
заробітної плати та інших належних працівникові виплат)
від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025**

Окрема думка є невід’ємним елементом культури суддівського мислення — свідченням того, що правосуддя є результатом зваженої внутрішньої дискусії серед суддів. Окрема збіжна думка покликана доповнити рішення Конституційного Суду України (далі — Суд), акцентувати увагу на тих аспектах, які варті подальшого осмислення. У цьому сенсі така думка — це доказ того, що єдність Суду ґрунтується на розмаїтті аргументів, на свободі суддівського сумління, на чесному суддівському діалозі. Її існування свідчить, що рішення Суду народжується з суддівського діалогу, у якому різні голоси співтворять єдину юридичну позицію.

Як і саме правосуддя, окрема думка звернена не у сьогодення, а у майбутнє. Вона може здатися неважливою, коли рішення Суду підтримала переконлива більшість суддів Суду (як у цьому випадку), проте саме такі думки нерідко стають інтелектуальними містками до майбутніх доктринальних зрушень. Її тиха сила полягає у нагадуванні про те, що конституційна юриспруденція живе не лише у рішеннях, а й у роздумах, дискусіях, суперечках, що їх супроводжують. Адже рішення Суду — це не кінець спору, а початок нового етапу розвитку конституційної матерії.

Суддівська злагода має особливу цінність, але не меншу вагу має чесна різність поглядів. Спільна відповідальність Суду перед суспільством вимагає, щоб кожен суддя Суду висловив своє переконання як результат внутрішньої праці, рефлексії і сумлінного тлумачення Конституції України. Саме тому поява окремої думки — навіть збіжної — є ознакою здорового суддівського процесу, в якому немає місця автоматизму чи корпоративній одностайності. Вона свідчить перед суспільством, учасниками провадження та науковою спільнотою, що рішення Суду є плодом глибокої інтелектуальної роботи; вона є знаком того, що кожен суддя Суду виконує свій обов’язок — зважити аргументи, осмислити наслідки і знайти власну відповідь у межах Конституції України. Це також запорука довіри суспільства: воно має бачити, що рішення Суду постає в результаті ретельного зважування принципів, сумнівів і аргументів.

Конституційне судочинство, за своєю природою, є простором діалогу — між текстом і духом конституції, між правом і справедливістю, між індивідуальним баченням і колективним рішенням. У цьому діалозі окрема думка виконує роль продовження діалогу, що триває у межах і поза межами нарадчої кімнати.

У цій збіжній думці підтримано підходи і загальний висновок, що знайшли своє відображення у рішенні Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат) від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025 (далі — Рішення), однак варто зосередити увагу на деяких аспектах, які, на моє переконання, мають важливе значення для глибшого розуміння

конституційного змісту права на судовий захист і особливого значення процесуальних строків в правопорядку сучасної демократії.

Адже час у праві — це не лише технічна категорія. Він є мірою справедливості. І коли строк звернення до суду перетворюється з гарантії впорядкованості на перешкоду реалізації права, це вимагає особливої уваги Суду. Конституція — це не лише система норм, а й вияв візії гідності людини, яка має залишатися мірилом будь-якого обмеження її доступу до правосуддя.

Ця окрема думка є спробою продовжити розмову, яку відкрило Рішення. Вона поділяє та підтримує мотивацію і загальний висновок, прагне акцентувати увагу на деяких аспектах, які ми обговорювали, але не відобразили у Рішенні, і, зокрема, висвітлити конституційні виміри часу у праві й правосудді.

З огляду на це, у цій окремій думці я послідовно звертаюся до кількох взаємопов'язаних аспектів порушених у справі питань. Спершу йдеться про час як внутрішній вимір права й правосуддя та про його значення для конституційного мислення. Далі розглядається вплив процесуальних строків на зміст і реальність права на судовий захист. У цьому контексті окрему увагу приділено особливостям строків звернення до суду у трудових спорах, насамперед у справах про виплату винагороди за працю під час дії трудових відносин, із урахуванням триваючого характеру відповідних порушень і соціальної природи цих вимог. Насамкінець сформульовано узагальнювальні міркування щодо меж законодавчої дискреції у встановленні строків звернення до суду та конституційних критеріїв їх допустимості.

Отже, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Суду вважаю за потрібне викласти окрему (збіжну) думку щодо Рішення.

1. Час як юридична категорія

Час є однією з фундаментальних, хоча й традиційно недооцінених, категорій права. Він присутній у кожній юридичній дії: у моменті набрання чинності нормою, у тривалості її застосування, у строках реалізації прав, у процедурах ухвалення та перегляду рішень, у строках давності, у самій логіці функціонування правових інституцій. Право не існує поза часом і не може бути осмислене як сукупність абстрактних норм, відірваних від темпоральних координат, у межах яких воно виникає, діє і втрачає чинність.

Саме тому ключові проблеми сучасного правопорядку мають виразну часову природу. Йдеться про інтертемпоральні (міжчасові) колізії норм, про допустимі межі ретроактивності, про суперечність між стабільністю й претензією на «вічність» конституційних приписів, з одного боку, та потребою у їх поступовій адаптації до змінюваних умов з іншого боку. Усі ці питання зачіпають не техніку правозастосування, а саме ядро правовладдя (верховенства права), адже визначають: коли, як і протягом якого часу норма може справедливо обмежувати свободу людини або покладати на неї обов'язки.

Право тривалий час осмислювалося і викладалося як лінійна, стабільна й ієрархічно впорядкована система. Такий підхід створює ілюзію безперервності й одномірності правового розвитку. Реальність же свідчить про інше: норми змінюються нерівномірно, окремі інститути зазнають стрімкої трансформації, а інші — залишаються майже незмінними протягом десятиліть. Реальний розвиток права є нерівномірним, фрагментарним і асиметричним у часі.

У цьому контексті дедалі помітнішою стає тенденція до інституціоналізації тимчасовості як повноцінного інструмента правового регулювання. Сучасні правові сис-

теми все частіше вдаються до норм із визначеним строком дії (*sunset legislation*)¹, до тимчасового та експериментального законодавства². Закон дедалі менше сприймають як остаточне й завершене рішення та дедалі більше — як регуляторну гіпотезу, ефективність якої має бути перевірена часом. Водночас така тимчасовість є амбівалентною: вона може слугувати як засобом гнучкості й обережності, так і інструментом уникнення відповідальності або обхідного маневру щодо конституційних обмежень. Це вимагає особливої уваги конституційної юрисдикції до темпоральної архітектури правового регулювання.

Ситуацію ускладнює те, що сучасні суспільства функціонують в умовах постійного прискорення (*acceleration societies*)³. Технологічні, економічні й соціальні зміни відбуваються швидше, ніж традиційні механізми правотворчості та правозастосування здатні на них реагувати. Право опиняється у парадоксальному становищі: воно покликане забезпечувати стабільність і передбачуваність, але водночас змушене безперервно змінюватися, щоб не втратити зв'язок із реальністю. У результаті законодавчий процес дедалі частіше перетворюється на постійне виробництво норм, «строк придатності» яких стає все коротшим, що неминуче впливає на довіру до права та його регулятивну спроможність.

У своїй щоденній практиці право постійно перебуває між трьома часовими вимірами — минулим, теперішнім і майбутнім. Законодавець орієнтується на майбутнє, прагнучи запобігти несправедливостям і захистити легітимні очікування. Суддя оцінює минулі події та застосовує норми, ухвалені в минулому, але робить це з урахуванням зміненої соціальної реальності. Виконавча влада діє у теперішньому, балансуючи між уже ухваленими рішеннями, актуальними потребами та прогнозованими ризиками. Конкуренція цих часових логік формує складну динаміку, що безпосередньо впливає на справедливість, легітимність і передбачуваність правозастосування.

Особливе місце у цій динаміці посідає конституційна пам'ять і символічний час⁴. Конституція є не лише нормативним текстом, а й носієм колективної пам'яті, яка фіксує досвід минулого та формує візію майбутнього політичної нації.

У цьому часовому вимірі конституція постає як установчий акт політичної спільноти (*body politic*), у якому зафіксовано первинний акт творення політичної нації

¹ Ця законодавча техніка ґрунтується на двох важливих засадах: 1) обмежена дія у часі; 2) оцінка *ex post*. Іншими словами, це законодавство з визначеним терміном дії, що втрачає чинність у дату, визначену законодавцем, якщо законодавець не прийме рішення про продовження його дії. Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4 (21). С. 16. «Sunset — поширений термін для означення законодавчого методу, що вимагає від законодавця робити періодичні висновки щодо продовження чи припинення конкретної урядової програми чи агенції». Young M. Test of Federal Sunset: Congressional Reauthorization of the Commodity Futures Trading Commission. *Emory Law Journal*. 1978. Vol. 27. No. 4. P. 854. Див. також Finn J. Sunset Clauses and Democratic Deliberation: Assessing the Significance of Sunset Provisions in Antiterrorism Legislation. *Columbia Journal of Transnational Law*. 2010. Vol. 48, No.3. P. 442.

² Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4 (21). С. 16–17.

³ Див.: The Sociology of Speed: Digital, Organizational, and Social Temporalities. Wajcman, Judy, and Nigel Dodd (eds). Oxford: Oxford University Press, 2016; Rosa H. Alienation and Acceleration: Towards a Critical Theory of Late-Modern Temporality. NSU Press, 2010; Rosa H., Trejo-Mathys J. Social Acceleration: A New Theory of Modernity. Columbia University Press, 2013.

⁴ Див. Priban J. Legal Symbolism. On Law, Time and European Identity. Aldershot: Ashgate, 2007; Halbwachs M. On Collective Memory (L. Coser ed.). Chicago and London: The University of Chicago Press, 1992; Schuman H., Scott J. Generations and Collective Memory. *American Sociological Review*. 1989. Vol. 54. P. 359–381.

як її вихідну часову точку та нормативний орієнтир. Вона є найвищим правом країни (*supreme law of the land*) тому, що втілює первинну волю політичної нації до самовизначення і є актом реалізації первинної установчої влади. Саме ця первинність надає конституції особливого темпорального статусу: вона не є продуктом звичайного законодавчого процесу, прив'язаного до конкретного політичного циклу, а виступає нормативною рамкою, покликаною пережити зміну поколінь, політичних більшостей й історичних обставин.

Тому конституція не зводиться до сукупності окремих приписів, ізольованих у часі та просторі. Вона існує як система смислів, відсилок, понять, ідей і наративів, у яких занурений кожен її припис. Жодна конституційна норма не може бути зрозумілою поза системним взаємозв'язком з іншими приписами Основного Закону; разом вони утворюють цілісність, що розгортається у часі та набуває конкретного змісту через практику її застосування. Саме у цьому сенсі конституція є «живою», здатною поєднувати спадковість і розвиток.

Водночас ця цілісність ніколи не означала і не означає функціонування конституції як завершеної політичної ідеології. Конституція України закріплює фундаментальні принципи суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави (стаття 1), однак свідомо утримується від нав'язування політичній спільноті єдиної, заздалегідь визначеної візії її майбутнього. Навпаки, її темпоральна логіка полягає у збереженні відкритості майбутнього, а саме у зобов'язанні державної влади та суспільства підтримувати демократичний процес як простір безперервного, відкритого і плюралістичного вироблення спільної візії майбутнього політичної спільноти.

Отже, конституція одночасно звернена до минулого, теперішнього і майбутнього: вона зберігає установчий момент політичної спільноти, регулює поточне здійснення влади і створює нормативні умови для демократичного самовизначення прийдешніх поколінь. Саме в цій здатності поєднувати часові виміри полягає її особливий конституційний статус і підстава для її тлумачення як «живого» документа.

Право й політика продукують власні «культури часу», які не завжди збігаються і можуть мати напружені взаємини. Будь-яке втручання у цю символічну темпоральність потребує особливої стриманості, оскільки воно впливає не лише на юридичний порядок, а й на ідентичність політичної спільноти.

Час впливає на право і в цілком матеріальному вимірі. Правове регулювання враховує фізіологічні та соціальні ритми людського життя: нічна праця потребує додаткових гарантій, біологічні й соціальні цикли визначають ефективність тих чи інших регуляторних рішень. Це ще раз підтверджує, що право оперує не абстрактним часом, а часом людського існування — прожитим у конкретних життєвих обставинах і наділеним соціальним та фізичним змістом.

Усе це дозволяє дійти висновку, що традиційне уявлення про час як нейтральний «контейнер», у якому розміщено правові події, є ілюзорним. Юридичний час не є уніформним, незалежним чи природним. Він є конструктом, який право активно створює, відтворює й трансформує. Право не лише реагує на плин часу, воно намагається ним керувати: зберігати минуле через перехідні положення, формувати колективну пам'ять, проектувати майбутнє через програмні та цільові норми. У цьому сенсі право формує власні темпоральності — режими минулого, теперішнього й майбутнього, у межах яких конструюються юридичні факти, суб'єкти та правові події.

Саме тому часова перспектива безпосередньо впливає на фундаментальні принципи правопорядку — правовладдя (верховенство права), юридичну визначеність, стабільність правової системи, поділ влади, суверенітет і легітимність конституційних

змін. Через часову логіку визначаються межі компетенції законодавця і суду, допустимість ретроактивності, тривалість надзвичайних режимів. Усвідомлення часу як внутрішньої структурної категорії права є потрібною передумовою відповідального здійснення конституційної юрисдикції у складних умовах сучасності.

Установча темпоральність конституції, яка покликана забезпечувати спадковість і стабільність основних цінностей політичної спільноти, водночас не заперечує можливості часової організації окремих прав і свобод. Вона передбачає, що соціальні права реалізуються у правопорядку, який повинен залишатися керованим, передбачуваним і здатним до самовідтворення. Саме з цього випливає допустимість строкових обмежень як інструмент упорядкування доступу до правосуддя у соціальній сфері. Проте такі обмеження можна вважати конституційно прийнятними лише за умови, що вони узгоджуються з установчою логікою Основного Закону, не підривають соціальну функцію відповідних прав і не руйнують саму можливість їх ефективного захисту у часі.

2. Час і право на судовий захист

Конституційні питання, порушені суб'єктом права на конституційне подання перед Судом у цій справі, полягали в наступному: 1) чи узгоджується обмеження права працівника на звернення до суду з позовом про стягнення заробітної плати тримісячним строком, установленим частиною першою статті 233 Кодексу, з гарантією ефективного судового захисту, передбаченою статтею 55 Конституції України; 2) чи узгоджується з гарантією ефективного судового захисту, передбаченою статтею 55 Конституції України, відсутність повноважень суду поновити строк на звернення до суду з позовом про стягнення заробітної плати.

Ці питання зводяться до ширшої конституційної проблеми — співвідношення часу і права на судовий захист. Право на звернення до суду, гарантоване статтею 55 Конституції України, не існує поза часовими координатами: його можна реалізувати у визначені строки, через встановлені процедури та в межах певної процесуальної дисципліни. Водночас у праві час не є нейтральним технічним параметром. У конституційному вимірі він виступає нормативним чинником, який може як забезпечувати впорядкованість правового захисту, так і — за надмірного або непропорційного обмеження — перетворювати гарантоване право на судовий захист на ілюзорне.

Отже, повторюся, у праві, як і в людському бутті, час ніколи не є нейтральним. Він не лише відмірює тривалість процедур чи строків, а структурує саму можливість реалізації права. У конституційному вимірі час набуває нормативного змісту, саме він визначає, коли і як право може бути здійснене, але водночас і те, чи може воно бути здійснене взагалі.

У справах соціального характеру, зокрема у трудових спорах щодо виплати заробітної плати, час має подвійний вимір. Він є і процесуальним, і екзистенційним. Для працівника кожен день затримки є не лише абстрактною калькуляцією прострочення, а порушенням ритму життя, втручанням у гідність, у можливість забезпечити себе і свою сім'ю. Тому тлумачення процесуальних строків у таких спорах не може бути формалістичним — воно повинно відповідати цінності людини як суб'єкта, для якого право існує.

З конституційної точки зору час у судовому процесі має відповідати трьом взаємопов'язаним принципам: **справедливості, доступності та пропорційності**. Строки не можуть бути настільки короткими, щоб робити право ілюзорним, але й не настільки невизначеними, щоб підривати стабільність правопорядку. Міра часу, установлена законом, повинна слугувати не лише інтересу держави у юридичній визначеності і ста-

більності правопорядку, вона повинна мати також людський вимір — спроможність особи реально скористатися своїм правом.

Отже, час у конституційному праві — це його внутрішня моральна вісь. Він є простором, у якому право стає реальністю. І тому, коли йдеться про строки звернення до суду, завдання Суду — оцінити, чи зберігають вони людський вимір.

3. Строки звернення до суду (позовна давність)

Строк звернення до суду (або позовна давність) — це встановлений законом проміжок часу, протягом якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого права; після закінчення цього строку право не зникає, але втрачає судовий захист. Строк давності є інструментом правового регулювання, покликаним узгодити потребу в ефективному судовому захисті прав із принципом юридичної визначеності у спосіб установлення розумних часових меж для звернення до суду за умови, що такі межі не нівелюють саму суть права.

Строки давності відіграють ключову роль у підтриманні юридичної визначеності: вони створюють передбачувані часові межі для оскарження правовідносин, що вже склалися, і тим самим гарантують стабільність правопорядку; завдяки цьому сторони можуть бути впевнені, що після закінчення певного часу спір вважатиметься остаточно врегульованим, а правова ситуація — завершеною. Вони виконують кілька важливих функцій: по-перше, забезпечують юридичну визначеність і остаточноість правовідносин, обмежуючи у часі можливість їх оскарження; по-друге, захищають потенційних відповідачів від застарілих вимог, які через сплин часу може бути складно спростувати; по-третє, запобігають несправедливості, що могла б виникнути у разі розгляду судами подій далекого минулого на підставі доказів, достовірність і повнота яких з плином часу істотно знижується.

Як влучно зауважив Олівер Венделл Голмс майже сто років тому: «Іноді кажуть, що якщо людина нехтує здійсненням своїх прав, то вона не може скаржитися, якщо згодом право наслідують її приклад»¹. Отже, строки давності не лише дисциплінують позивача, вимагаючи від нього належної сумлінності, а й забезпечують справедливий баланс інтересів сторін, захищаючи відповідача від несправедливого переслідування та підтримуючи стабільність правопорядку.

Давній принцип *expedit rei publicae ut sit finis litium* («суспільству корисно, щоб був кінець судовим спорам») відображає універсальне правне мірило: суспільство має істотний інтерес у визначенні законом відомих часових меж для судового оскарження задля спокою і стабільності правопорядку; встановлення чіткого строку, після спливу якого володілець може бути впевненим, що його право і титул не підлягають подальшому сумніву, є умовою правової визначеності та довіри до правосуддя. Англійський Головний суддя Бест висловив цю думку особливо чітко, зауваживши, що «давно бездіяльні вимоги містять у собі більше жорстокості, ніж справедливості»².

Разом з тим право не заохочує ані зволікання зі зверненням до суду, ані передчасного втягування у судові процеси; воно спрямоване на забезпечення своєчасного та зваженого захисту прав. Хоча строки давності передусім спрямовані на захист інтересів відповідачів і публічного інтересу, будь-яка система строків має балансувати інтереси відповідача, держави та позивача: неминуча потенційна несправедливість — або для позивача, який не встигає подати позов, або для відповідача, якого змушують

¹ Holmes O. W. The Path of the Law. *Harvard Law Review*. 1879. Vol. 10. P. 476.

² A' Court v Cross (1825) 3 Bing 329 and 332; 130 ER 540, 541.

захищатися від вимог після тривалого періоду бездіяльності іншої сторони — має бути мінімізована через справедливий баланс. Звідси випливає і вимога: строки давності не можуть позбавляти особу реальної можливості звернутися до суду; втрата права на позов до того, як особа дізналася про його існування, є проявом очевидної несправедливості.

Право на розгляд справи у розумний строк — невід’ємний елемент справедливої процедури; це право має глибокі історичні корені (Кларендонська асіза 1166 р., Велика хартія вольностей 1215 р., Литовські статuti 1529, 1566, 1588 рр.) і визнається складовою гарантій справедливого суду. Затримки між подіями та розглядом можуть позбавити особу реального змісту цього права.

Водночас принцип юридичної визначеності передбачає, що правові відносини не можуть залишатися невизначеними безмежно довго; остаточність вимог забезпечує впевненість, що після спливу встановленого строку потенційний спір більше не виникне, а для потенційних відповідачів — свободу планувати приватні, комерційні чи професійні справи без ризику «невідомих» або «несподіваних» судових проваджень.

Отже, строки давності служать важливому публічному інтересу: вони стримують необґрунтоване зволікання, запобігають перевантаженню судової системи старими спорами, сприяють оперативному розгляду та зменшують витрати правосуддя; чим ближче у часі розгляд до подій, тим надійніші докази, а відтак — якісніші й справедливіші рішення.

4. Строки у трудових спорах

Соціальна держава ґрунтується на пріоритеті захисту людини як найвищої соціальної цінності. Це означає, що регулюючи трудові відносини законодавець зобов’язаний створювати умови, які гарантують ефективне здійснення права на працю та винагороду за неї. Право на працю в Конституції України розкривається не лише як економічна категорія, а і як комплексна гарантія гідності, свободи та соціальної справедливості.

Суд вже зазначав, зокрема, що «право заробляти собі на життя є невід’ємним від права на саме життя, оскільки останнє є реальним лише тоді, коли матеріально забезпечене; право на працю закладено у самій людській природі; його має кожна людина, воно є невідчужуваним, тому самій особі належить виключне право розпоряджатися своїми здібностями до праці» (абзац другий підпункту 6.1.1 пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008).

Отже, праця має конституційне значення не лише тому, що є джерелом матеріального існування, але й тому, що вона становить форму вільного розвитку особистості та самовизначення індивіда. Людина через працю реалізує власні здібності, формує почуття соціальної належності, досягає самореалізації та вносить вклад у суспільне життя. Винагорода за працю в такому контексті є не лише економічною компенсацією, а й визнанням суспільної цінності внеску працівника, засобом підтвердження його гідності та автономії. Майнова природа винагороди не усуває її соціального виміру, а лише впливає на допустимі інструменти регулювання.

Суд у своєму Рішенні виснував, що «законодавець наділений дискрецією у визначенні строків звернення працівника до суду у трудових спорах і може встановлювати різні строки для різних категорій таких спорів з урахуванням характеру спірних правовідносин, правової природи вимог, тривалості або регулярності порушення, способу його виявлення, обсягу і складності доказування тощо» (абзац третьої частини Рішення).

Конституція України не встановлює і не вимагає єдиних або уніфікованих строків звернення до суду у трудових спорах, залишаючи законодавцеві простір для диференційованого регулювання з урахуванням специфіки відповідних правовідносин. Диференціація строків звернення до суду у трудових спорах може бути об'єктивно зумовлена певними чинниками. До них належать, зокрема, характер спірних правовідносин і правова природа заявлених вимог (індивідуальні чи триваючі порушення, майнові чи немайнові вимоги), тривалість або регулярність порушення права, спосіб його виявлення та момент, з якого особа могла об'єктивно дізнатися про порушення, а також обсяг і складність доказування. Такі строки можуть обчислюватися днями, тижнями, місяцями або роками. Сам по собі сплив часу може істотно впливати на доступність доказів, точність встановлення фактичних обставин та ефективність судового захисту, що вимагатиме досить коротких строків.

Водночас реалізація законодавчої дискреції у цій сфері не є необмеженою. Встановлені строки мають відповідати вимогам пропорційності, не створювати надмірних або непропорційних перешкод для доступу до правосуддя та зберігати можливість судового розсуду у випадках, коли об'єктивні обставини позбавляли особу можливості звернутися до суду вчасно¹. Саме за цими критеріями Суд здійснює перевірку конституційності відповідного регулювання.

5. Строки у справах про виплату винагороди під час дії трудових відносин

Суд цілком обґрунтовано і справедливо визнав, що тримісячний строк у справах щодо стягнення винагороди за працю під час дії трудових відносин є надмірно коротким. Підтримуючи висновок Суду, хочу додати ще один вимір поставлених в конституційному провадженні питань.

Своєчасна та повна винагорода за працю є ключовою гарантією не лише соціальних, а й особистісних прав. Її затримка або невплата підриває не тільки матеріальне становище працівника, а й здатність реалізувати себе у суспільстві як автономну й вільну особу.

Суд неодноразово наголошував, що винагорода за працю є джерелом існування працівника, яке повинно забезпечувати йому достатній і гідний рівень життя: «винагорода за виконану працівником роботу є джерелом його існування та має забезпечувати для нього достатній, гідний життєвий рівень; це визначає обов'язок держави створювати належні умови для реалізації громадянами права на працю, оптимізації балансу інтересів сторін трудових відносин, зокрема, шляхом державного регулювання оплати праці» (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 жовтня 2013 року № 9-рп/2013).

Людська гідність у конституційному розумінні передбачає, що кожна людина повинна мати можливість жити гідно, розвивати свої здібності, брати участь у сус-

¹ Суд таким чином встановив стандарт оцінки конституційності строків у трудових спорах:

«Установлення строків звернення працівника до суду щодо вирішення трудового спору є допустимим лише за умови дотримання принципу домірності (пропорційності): вони мають бути застосовані з легітимною метою (юридична визначеність, ефективність судочинства), бути потрібними (захист від утрудненого доказування через плин часу) та не виходити за межі, виправдані в демократичному суспільстві. Окремим критерієм, що конкретизує пропорційність, є розумність установленого строку: його визнають конституційно допустимим лише тоді, коли він забезпечує реальну можливість звернення до суду, не створює надмірного чи несправедливого тягаря для особи та відповідає об'єктивним умовам суспільного життя на час ухвалення закону» (абзац четвертий пункту 9 мотивувальної частини Рішення).

пільному житті на основі рівності. Праця у цьому контексті є ключовим засобом само-реалізації та інтеграції в суспільство. Вона дає змогу людині відчувати власну цінність, автономію та здатність впливати на власну долю.

Отже, винагорода за працю — це матеріальний вираз суспільного визнання цінності людини та її праці. Вона є конкретним механізмом поваги до людської гідності: через справедливу і своєчасну оплату визнається внесок працівника, підтверджується його право на незалежність, а він чи вона отримує захист від приниження, пов'язаного з бідністю чи експлуатацією.

Таким чином, право на працю й право на гідність взаємодоповнюють одне одного: гідність визначає зміст і межі регулювання трудових відносин, а праця — основний спосіб забезпечення й утвердження гідності людини у соціумі. Оплата праці виступає мостом між економічною сферою і конституційною гарантією гідності, забезпечуючи практичний вимір соціальної держави.

У межах трудових відносин працівник виступає слабшою стороною¹, яка перебуває в економічній і організаційній залежності від роботодавця. Ця залежність може перешкоджати своєчасному зверненню до суду для захисту свого права на оплату праці. Працівник часто утримується від судового спору під час трудових відносин, побоюючись тиску, погіршення умов праці чи навіть звільнення.

Принцип соціальної держави вимагає, щоб держава забезпечувала ефективні механізми захисту саме для слабшої сторони трудових відносин — працівника. Натомість обчислення строків давності у період дії трудового договору надає необґрунтовану перевагу роботодавцю, який може ухилитися від виплат, розраховуючи на сплиव процесуальних строків. Це підриває баланс інтересів і ставить працівника у вразливе становище.

Конституційна гарантія своєчасного одержання винагороди за працю, закріплена у частині сьомій статті 43 Конституції України, охоплює весь період існування трудових відносин. Обов'язок роботодавця щодо виплати заробітної плати є таким, що має триваючий характер і не припиняється до моменту фактичного виконання або припинення трудових відносин. Кожен день невиплати або затримки заробітної плати не становить окремого завершеного правопорушення, а є продовженням єдиного стану порушення.

Обмеження можливості працівника вимагати належну винагороду під час дії трудових відносин фактично нівелює конституційні гарантії винагороди за працю. В умовах залежності працівника від роботодавця це має охолоджувальний ефект (*chilling effect*) для реалізації його права на суд та створює для нього непропорційний тягар:

¹ Див.: *Joined Cases C-168/16 and C-169/16 Sandra Nogueira and Others v Crewlink Ireland Ltd and Miguel José Moreno Osacar v Ryanair Designated Activity Company*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2017:688. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0168>; *Case C-462/06 GlaxoSmithKline and Laboratoires GlaxoSmithKline*. ECLI:EU:C:2008:299. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0462>; *Case C-154/11 Mahamdia v People's Democratic Republic of Algeria*. ECLI:EU:C:2012:491. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0154>; *Case C-47/14 Holterman Ferho Exploitatie BV and Others v Spies von Büllenheim*. ECLI:EU:C:2015:574. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0047>; *Case C-125/92 Mulox IBC Ltd v Hendrick Geels*. ECLI:EU:C:1993:306. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0125>; *Case C-37/00 Weber v Universal Ogden Services Ltd*. ECLI:EU:C:2002:122. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0037>; *Case C-437/00 Pugliese v Finmeccanica SpA and Others*. ECLI:EU:C:2003:219. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0437>; *Case C-29/10 Koelzsch v État du Grand-Duché de Luxembourg*. ECLI:EU:C:2011:151. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0029>; *Case C-384/10 Voogsgeerd v Navimer SA*. ECLI:EU:C:2011:842. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0384>.

або ризикувати роботою, звертаючись до суду, або втратити право на зароблене через спливу строку давності. Таке становище є несумісним із принципом соціальної держави, яка має захищати слабшу сторону трудових відносин.

Суд виснував, що «порушення зобов'язання щодо виплати винагороди за працю є триваючим: кожен день невиплати або затримки виплати заробітної плати та інших належних працівникові виплат означає не завершене правопорушення, а таке, що триває» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення). У такому разі постає закономірне питання: чи може законодавець встановити строки звернення до суду у разі триваючого правопорушення. Суд обійшов це питання у своєму Рішенні.

На мою думку, відповідь на це питання має бути ствердною: законодавець може встановлювати строки звернення до суду і у разі триваючого правопорушення, однак конституційна допустимість такого регулювання залежить не від самого факту існування строку, а від того, як він сконструйований і як співвідноситься з природою порушення та правом на ефективний судовий захист.

Триваюче правопорушення за своєю природою відрізняється від одноразового акту тим, що порушення права або заподіяна шкода не вичерпуються в один момент, а зберігаються або відтворюються у часі. Саме тому застосування до таких правовідносин строків, сконструйованих за логікою одноразового порушення, може призвести до ситуації, коли строк спливає, тоді як саме порушення продовжує існувати. За таких обставин формальне дотримання процесуальних вимог здатне позбавити особу реальної можливості судового захисту і перетворити гарантоване право на суд на суто декларативне.

З огляду на це, допустимість строків у разі триваючих правопорушень забезпечується не через їх скасування, а через спеціальне визначення моменту початку їх перебігу. Законодавець має право встановлювати строки звернення до суду, проте може пов'язувати їх початок не з первинним моментом виникнення порушення, а з припиненням триваючого правопорушення або з тим моментом, коли особа об'єктивно могла дізнатися про порушення, його обсяг чи правові наслідки.

У сфері трудових правовідносин, зокрема у спорах щодо виплати заробітної плати, триваючий характер порушення нерідко виявляється у повторюваній або системній бездіяльності роботодавця. У таких випадках, на мою думку, конституційно прийнятним може бути підхід, за якого право працівника на звернення до суду зберігається доти, доки порушення триває, принаймні щодо його неприпиненої частини, або за якого перебіг строку поновлюється щодо кожного періоду невиплати. Такий підхід дає змогу узгодити вимоги юридичної визначеності з потребою захисту соціальних прав, які безпосередньо пов'язані з людською гідністю та засобами існування.

Водночас характер вимог, що заявляються у спорах про виплату заробітної плати чи іншої винагороди за працю, має принципове значення для оцінки допустимості строкових обмежень. Такі вимоги за своєю суттю є майновими, оскільки спрямовані на отримання визначеної грошової суми і мають безпосередній економічний зміст. Сам факт того, що ці вимоги виникають у межах трудових правовідносин, не позбавляє їх майнової природи. У цьому сенсі застосування до них строків, характерних для цивільно-правових вимог, може бути конституційно прийнятним, за умови що такі строки враховують специфіку трудових відносин і не нівелюють соціальну функцію заробітної плати.

Отже, строки звернення до суду в разі триваючого правопорушення є конституційно допустимими лише за умови, що вони враховують триваючий характер порушення, не перешкоджають реальному доступу до правосуддя та залишають суду можливість

забезпечити ефективний захист у конкретних обставинах справи. Саме за цими критеріями має оцінюватися відповідність такого регулювання конституційним гарантіям.

Висновки

Викладені у цій окремій думці міркування дають підстави для кількох узагальнювальних висновків, що мають значення не лише для цієї справи, а й для подальшого розвитку конституційної доктрини щодо часу, процесуальних строків і права на судовий захист.

По-перше, час у праві не є суто технічним або нейтральним параметром. У конституційному вимірі він виступає нормативною категорією, що безпосередньо впливає на реальність здійснення прав і свобод. Процесуальні строки є формою юридичного «перекладу» часу в право, а отже мають оцінюватися з погляду їхнього впливу на ефективність судового захисту.

По-друге, право на судовий захист, гарантоване статтею 55 Конституції України, є часово чутливим правом. Воно може бути обмежене строками, однак такі обмеження є конституційно допустимими лише за умови, що вони не позбавляють особу реальної можливості звернутися до суду. Строк, який спливає раніше, ніж право може бути ефективно реалізоване, трансформує гарантію судового захисту на ілюзорну.

По-третє, строки звернення до суду у трудових спорах не можуть встановлюватися абстрактно та уніфіковано, без урахування характеру відповідних правовідносин. Законодавець наділений дискрецією у цій сфері та має право диференціювати строки для різних категорій трудових спорів з огляду на правову природу вимог, тривалість або регулярність порушення, спосіб його виявлення, обсяг і складність доказування. Така диференціація сама по собі не суперечить Конституції, за умови дотримання принципів пропорційності та юридичної визначеності.

По-четверте, у спорах щодо виплати винагороди за працю під час дії трудових відносин вирішальне значення має триваючий характер зобов'язання роботодавця. Невиплата або затримка виплати заробітної плати не є одноразовим завершеним правопорушенням, вона становить безперервний стан порушення, який існує доти, доки трудові відносини тривають або порушення не буде усунуте. За таких умов застосування строків, сконструйованих за логікою одноразового правопорушення, є несумісним із гарантією ефективного судового захисту.

По-п'яте, вимоги щодо виплати заробітної плати та інших належних працівникові виплат мають майнову природу. Це допускає можливість застосування до них строків, характерних для цивільно-правових майнових вимог. Однак така можливість є конституційно прийнятною лише за умови, що відповідні строки враховують соціальну функцію заробітної плати, структурну нерівність сторін трудових правовідносин і не створюють для працівника непропорційного тягаря.

З огляду на це, погоджуючись із загальним висновком Суду у цій справі, вважаю за необхідне підкреслити, що конституційний аналіз строків звернення до суду у трудових спорах має виходити з усвідомлення часу як внутрішньої структурної категорії права. Лише такий підхід дає змогу поєднати юридичну визначеність із соціальною справедливістю, а процесуальну дисципліну — з повагою до людської гідності, яка залишається наріжним каменем конституційного правопорядку в Україні.

ОКРЕМА ДУМКА (РОЗБІЖНА)

**судді Конституційного Суду України Василя Лемака
стосовно Рішення Конституційного Суду України
від 11 грудня 2025 року 1-р/2025 у справі за конституційним поданням
Верховного Суду щодо відповідності Конституції України
(конституційності) частини першої статті 233
Кодексу законів про працю України
(справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення
заробітної плати та інших належних працівникові виплат)**

Велика палата Конституційного Суду України (далі — Суд) 11 грудня 2025 року ухвалила Рішення № 1-р/2025 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат) (далі — Рішення).

У Рішенні визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину першу статті 233 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) в частині встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку стосовно Рішення.

I. Тримісячний строк звернення до суду не нівелює людських прав

Перед Різдвяними святами, які об'єднують націю в період найважчих для неї випробувань, я змушений відкласти інші справи, щоб пояснити свою незгоду з Рішенням. Дуже хотів підтримати Рішення, однак не зміг з низки причин, насамперед, виходячи з моєї незгоди з тим, що тримісячний строк для звернення до суду є «надмірно коротким», «позбавляє працівника ефективного захисту гарантованого Конституцією України права на своєчасне одержання винагороди за працю», більше того, зі спливом цього строку «працівник втрачатиме можливість ефективного та дієвого поновлення своїх прав у спосіб звернення до суду» (див. абзац четвертий пункту 6, абзаци п'ятий, сьомий пункту 9 мотивувальної частини Рішення). Зазначена теза не просто помилкова, сам її виклад як низки юридичних позицій Суду є загрозовим для конституційного порядку України.

Саме припущення про те, що тримісячний строк звернення працівника до суду є «непропорційним» та порушує право на своєчасну винагороду за працю та право на судовий захист, позбавлене раціональності, оскільки йдеться про три місяці, а не 10 чи 15 днів. Повноцінного застосування трикрокового тесту на вимір пропорційності не було. Однак, ставлячи під сумнів строк у три місяці для звернення до суду, визначений законодавцем, Суд поставив під сумнів низку інших встановлених законом строків щодо реалізації людських прав, гарантованих Конституцією України, зокрема:

— строк звернення з конституційною скаргою до Суду — три місяці з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням у справі суб'єкта права на конститу-

ційну скаргу (пункт 2 частини першої статті 77 Закону України «Про Конституційний Суд України»);

— строк апеляційного оскарження на вирок або ухвалу про застосування чи відмову у застосуванні примусових заходів медичного або виховного характеру — протягом тридцяти днів з дня їх проголошення (пункт 1 частини другої статті 395 Кримінального процесуального кодексу України).

У зазначених випадках ідеться про право на судовий захист — в аспектах подання конституційної скарги та апеляційного оскарження судового рішення у справі. В обох випадках вимоги до таких документів, як «конституційна скарга» чи «апеляційна скарга», за деталізацією та складністю не можна порівняти з простою формою позову в цивільній справі, яка впливає з трудових відносин.

Строк звернення особи з заявою до Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) становить чотири місяці з дня ухвалення остаточного судового рішення національними судами. Це нове правило набрало чинності 1 лютого 2022 року; для заяв про порушення, що сталися до цієї дати, застосовуються старі правила, тобто шість місяців. Резюме: по-перше, було шість місяців, стало чотири місяці, тенденція чітка; по-друге, зайве й говорити про неможливість порівняння вимог до заяви в ЄСПЛ та позову щодо трудового спору в судах системи судоустрою України.

Неймовірні висновки щодо неконституційності оспорюваного припису Кодексу щодо тримісячного строку звернення до суду системи судоустрою України Суд спробував якось мотивувати, однак це ще більше методологічно послабило Рішення. Пропонуємо розглянути ці спроби.

II. Суд виклав аргумент, що тримісячний строк звернення до суду «не може бути поновленим»

Суд у Рішенні виклав відверто помилкові аргументи, зокрема:

«Якщо працівник пропустив тримісячний строк звернення до суду, обов'язок роботодавця щодо виплати заробітної плати та інших належних працівникові виплат і право працівника на одержання винагороди за працю не припиняються, тоді як дієвість та ефективність способів поновлення права працівника на одержання винагороди за працю, зокрема у спосіб стягнення заборгованості в судовому порядку, зазнає суттєвого обмеження, оскільки не передбачено поновлення пропущеного строку» (перше речення абзацу восьмого пункту 9 мотивувальної частини).

Отже, на думку Суду, якщо працівник пропустив тримісячний строк звернення до суду, його право на винагороду за працю опиняється під загрозою, оскільки не передбачено поновлення пропущеного строку. Що не так? **Все не так, оскільки, м'яко кажучи, ця теза є неправдою, якщо зважити на законодавство України.** Не надто категорично? Не надто. Пропонуємо розглянути це питання.

Починати слід з того, що справи, які впливають з трудових відносин, суди системи судоустрою України розглядають у порядку цивільного судочинства (це не чиясь «думка», це припис абзацу першого частини першої статті 19 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України)).

Згідно з **частиною першою статті 127 ЦПК України «суд за заявою учасника справи поновлює пропущений процесуальний строк, встановлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли цим Кодексом встановлено неможливість такого поновлення».**

Тому суди системи судоустрою України поновлюють процесуальні строки, установлені в законі, і, зрозуміло, такий підхід застосовується й до пропущеного строку, встановленого в частині першій статті 233 Кодексу.

Для тих, кому замало чіткого припису ЦПК України, наведу приклад актуальної судової практики з цього питання.

Верховний Суд у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду у постанові від 22 січня 2025 року у справі № 757/5467/21 зазначив:

«Встановлені статтею 233 КЗпП України строки звернення до суду застосовуються незалежно від заяви сторін. **У кожному випадку суд зобов'язаний перевірити і обговорити причини пропуску цих строків, а також навести у рішенні мотиви, чому він поновлює або вважає неможливим поновити порушений строк**»; «строки звернення працівника до суду за вирішенням трудового спору є складовою механізмом реалізації права на судовий захист та однією із основних гарантій забезпечення прав і свобод учасників трудових правовідносин»; «перевірка дотримання вимог закону щодо строків звернення до суду за вирішенням трудового спору здійснюється судом за принципом *«ex officio»*, незалежно від того, чи заявляє відповідач про пропуск позивачем строку звернення до суду, на відміну від застосування позовної давності при вирішенні судом цивільного спору, коли застосування позовної давності судом здійснюється тільки за заявою сторони у спорі» (абзаци двадцять третій, тридцять другий, тридцять третій мотивувальної частини).

Резюме: строк звернення за вирішенням трудового спору **може поновити** суд системи судоустрою України, це питання він розглядає за принципом *ex officio*, тобто обов'язково та за власною ініціативою.

III. Логіка Рішення і стягнення заробітної плати

Ще раз нагадаю, що у пункті 1 резолютивної частини Рішення визнано неконституційною «частину першу статті 233 Кодексу законів про працю України в частині встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат».

Здавалося б, Суд намагався досягти «доброї мети», а саме захистити стягнення заробітної плати працівника, скасувавши для цього тримісячний строк для звернення до суду за захистом. Однак сталося інакше. Чому?

Перше. Немає такого спору, як «стягнення заробітної плати» у чистому вигляді, оскільки завжди йдеться про трудовий спір, в якому вимога щодо стягнення заробітної плати пов'язана з доведенням інших аспектів предмета трудових відносин між роботодавцем та працівником (наприклад, стажу роботи працівника, що впливає на розмір винагороди, безлічі інших аспектів, а головне — обсягу та якості виконаної працівником роботи). Варто нагадати, що в Конституції України гарантовано не право на зарплату, а те, що **«право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом»** (частина шоста статті 43). Сам механізм «захисту законом» своєчасного одержання винагороди за працю є специфікацією (одним із аспектів) права на працю, на гарантування якого спрямована стаття 43 Основного Закону України.

Тому скасування тримісячного строку звернення до суду в частині «стягнення заробітної плати» нелогічно розриває право доводити в суді те, що може стати доказовим підґрунтям для такого стягнення. Ідеальної схеми немає, працівник може оскаржувати в суді факт його стажу (що тягне доплату або надбавку до заробітної плати) або факт наявності в нього вищого розряду (класу, звання), що також впливає на розмір заробітної плати.

Зазначене є не «моєю думкою», а вимогою закону. Відповідно до статті 1 Закону України «Про оплату праці» заробітна плата — це **винагорода**, обчислена, як правило,

у грошовому виразі, яку за трудовим договором **роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу** (частина перша); **розмір** заробітної плати залежить від **складності та умов виконуваної роботи**, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства (частина друга). У частині першій статті 2 цього ж закону щодо заробітної плати сказано ще чіткіше: «Це — **винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці** (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки)».

Тому в частині першій статті 233 Кодексу йдеться про повноцінний трудовий спір, з якого виокремити один сегмент, м'яко кажучи, не є розумним підходом.

Друге. Що таке «належні працівнику виплати»? Зазвичай не існує в природі таких «належних» виплат. Навіть у тих випадках, коли розмір винагороди за працю визначено через чіткий щомісячний оклад, певні фактичні обставини впливають на цей розмір [оплата за час тимчасової втрати працездатності, доплати і надбавки, реально відпрацьований час (дні), урахування роботи у вихідні дні тощо] і все це є предметом юридичного спору, який розв'язують суди, а не *a priori* є таким, що ніби належить працівнику.

Третє. Схема Рішення, яка ніби спрямована на підвищений захист саме винагорода за працю працівника у спосіб скасування тримісячного строку звернення працівника до суду системи судоустрою України, насправді створює для працівника невизначений строк для такого звернення.

Звертаю увагу. Як уже було згадано, Суд у Рішенні акцентував увагу на тому, що тримісячний строк без урахування того, що трудові відносини тривають, «обмежує право на своєчасне одержання винагороди за працю, що суперечить частині сьомій статті 43 Конституції України» (абзац восьмий пункту 5 мотивувальної частини).

Іншими словами, **Суд зазначеною юридичною позицією проводить безпосередній зв'язок між строком звернення працівника до суду системи судоустрою України та його перебуванням у трудових відносинах**. Що це означає? Це означає, що у Рішенні сформовано позицію, з якої стає зрозуміло, що річ навіть не в тому, що строк становить три місяці (ніби не є пропорційним), а загалом у можливості законодавця встановлювати такий строк. Для Суду важливе інше — сам факт перебування працівника у трудових відносинах, що, на думку Суду, робить будь-який строк «неконституційним». Це вкрай оригінальний, але недопустимий конституційний аргумент. Звісно, що це глибока помилка.

IV. Доктрина «пригніченого працівника» (як спотворити трудові відносини в XXI столітті)

Переважно договірна природа трудових відносин у XXI столітті сьогодні ніби не піддається сумнівам. У трудових відносинах, в яких утілені основоположні конституційні цінності, є **дві сторони — роботодавець і працівник**, і обидві сторони розуміють значення і відповідальність один перед одним. Зрозуміло, що в XXI столітті, а особливо в державах, які подолали спадщину тоталітарних комуністичних режимів, головними тенденціями розвитку трудового права, крім технологічних новацій, стали акценти на захисті не лише працівника, а й роботодавця. Мова, зокрема, про надання динаміки трудовим відносинам продуктивної (а не будь-якої) зайнятості і головне — участі держави в програмах підтримки зайнятості, а не покладання невластивих «обов'язків» на роботодавця. Йдеться про посилення конкурентоспроможності на ринку праці як роботодавця (від мотивації та енергії якого залежить створення робочих місць), так і працівника.

В Україні на сьогодні ліберально-ринкове наповнення регулювання трудових відносин все ще чекає свого часу, наслідками цього є і загальна (низька) продуктивність праці, і рейтинг України в Індексі економічної свободи (The Index of Economic Freedom), і забезпечення суті контрактних (договірних) відносин на ринку праці. Спотворене регулювання ринку праці не лише обмежує розвиток ринку праці, а й загрожує верховенству права в сфері економіки.

Якщо конкретизувати, то закон з радянських часів надає профспілкам не лише «право вето» на звільнення працівника, навіть якщо для цього є об'єктивні підстави, а й **встановлює адміністративну та кримінальну відповідальність роботодавця за невиконання ним умов трудового договору**, зокрема, щодо своєчасної виплати заробітної плати. Так, диспозиція статті 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення охоплює, крім іншого, також «порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплата їх не в повному обсязі».

Цього законодавцю здалося недостатньо, щоб «захистити» працівника, і в Кримінальному кодексі України (далі — КК України) окремо у статті 175 з назвою «Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат» встановлено, що «безпідставна невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої установленої законом виплати громадянам більш як за один місяць, вчинена умисно керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності чи громадянином — суб'єктом підприємницької діяльності,

— карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або пробаційним наглядом на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років» (кваліфікаційні умови в частині другій цієї ж статті 175 КК України спричиняють покарання — **позбавлення волі на строк до п'яти років**).

І це ще не все. Відповідно до абзаців першого, четвертого частини другої статті 265 Кодексу фізичні та юридичні особи, які використовують найману працю, несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі «порушення встановлених строків виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, передбачених законодавством про працю, більш як за один місяць, виплата їх не в повному обсязі — у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення» (Суд у Рішенні назвав невиплату заробітної плати «триваючим» правопорушенням, а значить і цей припис може бути застосований багатократно). Ця фінансова санкція не застосовується в умовах воєнного стану лише у випадку, коли приписи про усунення порушень, виявлених під час здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю), учинених центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, виконано в повному обсязі та у встановлений строк. Тобто у випадку, коли роботодавець «погоджується» з претензіями до нього. До речі, вся діяльність цього органу — Державної служби України з питань праці — з його плановими й позаплановими перевітками та втручаннями, спрямована на контроль за дотриманням законодавства про працю однією стороною трудового договору — роботодавцем. Ймовірно, ще не було випадку, щоби «порушення» стосувалося, наприклад, умов виконання трудового договору працівником.

Окреслена юридична ситуація в Україні явно не релевантна з тенденціями в багатьох державах щодо протистояння так званій «презумпції Лохнера» — дискурсу

після рішення Верховного Суду Сполучених Штатів Америки у справі *Lochner v. New York* (1905), яке передбачало рівність сторін у трудовому праві та недоторканність свободи договору. У «молодих демократіях», навпаки, лише починають сприймати роботодавця як повноправну сторону в трудових відносинах. Настав час сприймати трудове право не лише як захист працівника — однієї сторони трудового договору, хоч ніби й більш слабкої, і не лише як юридичний наступ на становище роботодавця. Бо якщо вчора головним роботодавцем була тоталітарна держава, то сьогодні йдеться про суб'єктів господарювання різних форм власності.

У Рішенні все наведене вище не враховано і навіть не згадано.

Отже, Суд вирішив, що заробітна плата працівника недостатньо захищена, й сформулював унікальні юридичні позиції щодо його становища. Якщо досі вважали, що працівник — одна зі сторін, яка добровільно укладає та виконує трудовий договір, то зараз це вже не так.

У Рішенні зазначено:

«У сфері трудових відносин **працівник перебуває в економічному та організаційному підпорядкуванні від роботодавця**. Така підпорядкованість може ускладнити своєчасне звернення до суду для захисту права на оплату праці, тому нерідко працівники утримуються від подання позову під час дії трудових відносин через побоювання тиску, погіршення умов праці чи можливого звільнення» (абзац третій пункту 6 мотивувальної частини).

Зверніть увагу на маніпуляцію з «економічним та організаційним підпорядкуванням працівника» роботодавцю: зрозуміло, що **таке підпорядкування не загальне, а лише з питань предмета трудового договору**. Далі оця підміна понять має нібито наслідок — вона «може ускладнити своєчасне звернення до суду».

Зазначена новела, на доповнення до уже згаданої тези Рішення про те, що буцімто тримісячний строк звернення працівника до суду фактично нівелює гарантію права на своєчасне отримання винагороди за працю, **має створити враження, що наймані працівники в Україні — це безправні особи, які бояться звернутися за судовим захистом, нібито надаючи перевагу життю без заробітної плати**.

Ще раз. Як зазначено в юридичній позиції Суду, працівник, який не отримав заробітну плату, нерідко відмовиться від звернення до суду, оскільки побоїться інших протиправних діянь роботодавця (тиску, погіршення умов праці чи можливого звільнення). Ба більше — всі оці припущення в сукупності нібито є конституційним аргументом для скасування тримісячного строку звернення до суду системи судоустрою України. Сконструйована видимість спотвореної дійсності стала масштабом для оцінки конституційності акта.

Проте реалії є кардинально іншими.

Судова практика свідчить, що працівники активно реалізують право на судовий захист, захищаючи, зокрема, й право на своєчасне отримання заробітної плати. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень лише **за 2024 рік пошук за контекстом із ключовими словами «заробітна плата» в межах судів цивільної юрисдикції першої інстанції дав результат — 26 778 судових рішень**. Зайве нагадувати й те, що у більшості таких справ суди системи судоустрою України стають на бік працівника. Тому зазначена юридична позиція Суду є припущенням, яке нічим не підкріплене та не обґрунтоване, її зміст виражає лише ставлення до законодавчого регулювання. Однак цього явно недостатньо, щоб визнати оспорюваний припис Кодексу неконституційним.

V. Можливість «вічних» судових претензій — удар по роботодавцю та бізнесу

Отже, Суд скасував тримісячний строк звернення працівника до суду системи судоустрою України, допустивши, що такий строк — за умови перебування працівника в трудових відносинах — сам по собі нібито нівелює гарантії і права на судовий захист, і права на своєчасне отримання заробітної плати. Суд допустив негайну втрату чинності оспорюваного припису Кодексу в частині встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

У «залишку» що маємо? **За наслідками Рішення не маємо жодного встановленого законом строку для звернення працівника до суду системи судоустрою України з питань, так би мовити, заробітної плати.** Це і ненормально, і головне — вкрай несправедливо щодо роботодавця. Останній стає заручником будь-яких, прямо чи опосередковано пов'язаних із поняттям заробітної плати, претензій, які можуть бути пред'явлені у невизначені строки. **Рішення має парадоксальний наслідок — невизначеність, яка завдає серйозного удару по роботодавцю, саме того, хто під власну ініціативу та ризик створює робочі місця.** Оцю запроваджену можливість «вічних» претензій із боку працівника слід сприймати в сукупності з його кримінальною, адміністративною та фінансовою відповідальністю, зазначеною вище, а також ще одним — у статті 148 Кодексу для роботодавця визначені строки, далекі від «вічності»:

«Дисциплінарне стягнення застосовується роботодавцем безпосередньо за виявленням проступку, але **не пізніше одного місяця з дня його виявлення**, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку».

Не буде зайвим нагадати й те, що запровадженням законом строків звернення до суду, створюючи визначеність (як складник верховенства права) для роботодавця, має значення й для працівника, оскільки дисциплінує його поведінку щодо захисту трудових прав та інтересів.

Хто сьогодні є роботодавцем в Україні? Основним роботодавцем в Україні нині є малий і середній бізнес. Так, станом на 1 жовтня 2025 року в Україні зареєстровано 1548,2 тис. юридичних осіб, зокрема, 830 тис. товариств з обмеженою відповідальністю. На цю саму дату зареєстровано понад 1,77 мільйона фізичних осіб — підприємців (цей показник на 1 червня 2023 року становив 2008,2 тис. осіб). З таким **законодавчим пресингом щодо вітчизняного роботодавця** нічого дивуватися, що в європейських державах кількість підприємців у співвідношенні до кількості населення вища в декілька разів.

Нарешті, у Рішенні не враховано, **що підприємці, які виконують функцію роботодавця, є носіями людських прав, гарантованих Конституцією України.** Так само як і найняті ними працівники. Тому сприймати трудові відносини між працівником і роботодавцем в ілюзіях та координатах класового протистояння XIX і XX століть суперечить конституційним цінностям.

ОКРЕМА ДУМКА (ЗБІЖНА)

судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України (справа щодо строків звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат)

Велика палата Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд) 11 грудня 2025 року ухвалила Рішення у справі № 1-7/2024(337/24) за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України № 1-р/2025 (далі — Рішення), яким визнала зазначений припис таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне викласти окрему думку (збіжну) щодо Рішення та низки значущих для цього провадження понять та явищ.

Що ухвалив Конституційний Суд

1. Конституційний Суд визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину першу статті 233 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) в частині¹ встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

Мотивуючи Рішення, Конституційний Суд зазначив, що «установлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат без урахування того, що трудові відносини тривають (обов'язку роботодавця щодо своєчасної виплати заробітної плати), обмежує право на своєчасне одержання винагороди за працю, що суперечить частині сьомій статті 43 Конституції України» (абзац восьмий пункту 5 мотивувальної частини).

2. Слід зазначити, що припис частини першої статті 233 Кодексу охоплює ширше коло трудових відносин, оскільки в ньому є вказівка на поняття «трудоий спір». Тобто за цим приписом Кодексу працівник міг звернутися до суду для розв'язання будь-якого трудового спору², а не лише спору щодо заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

Ураховуючи наведене, можна стверджувати, що висновок Конституційного Суду про неконституційність норми закону, що була предметом конституційного контролю у цій справі, не стосується частини першої статті 233 Кодексу в цілому.

¹ Тут слід визнати певну дискусійність застосування в Рішенні слів «в частині», оскільки частина перша статті 233 Кодексу не має поділу на інші частини. Більш правильним виглядає застосування словесної конструкції «у тім», що була застосована в інших рішеннях Конституційного Суду.

² У Кодексі, зокрема, у статтях 321, 322 з використанням різних критеріїв для поділу визначено низку видів трудових спорів без прямої вказівки на такий вид трудового спору, як стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

Тому частина перша статті 233 Кодексу залишається *конституційною* та *чинною* з одним важливим уточненням щодо юридичних наслідків ухвалення Рішення — визначений в частині першій статті 233 Кодексу тримісячний строк звернення працівника до суду є *неконституційним* та *незастосовним* лише для трудових спорів про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

Аргументи на підтримку Рішення

3. За Основним Законом України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75).

Згідно з частиною другою статті 92 Конституції України виключно законом України визначаються засади регулювання праці та зайнятості (пункт 6).

Законодавець у період дії воєнного стану має широкий простір обдумування як стосовно визначення змісту й окремих складників юридичного механізму регулювання трудових відносин, так і щодо ухвалення законів, якими він змінює такий механізм.

Учасники суспільних відносин мають гарантоване Конституцією України право «розрахувувати на розумну та передбачну стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а також <...> на розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні» (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022).

У цьому контексті Конституційний Суд у Рішенні слушно зацентрував на тому, що «проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин <...> ухвалений як Закон № 2352, не передбачав жодних змін до опоруваних приписів Кодексу. Відповідно, Пояснювальна записка до Законопроекту не містила обґрунтування скорочення строків звернення працівника до суду у трудових спорах щодо оплати праці, <...>. Під час підготовки Законопроекту до другого читання (1 липня 2022 року) змінено його назву на таку: „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин“, а також запропоновано назву та частини першу, другу статті 233 Кодексу викласти в новій редакції» (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, унормовуючи трудові відносини у спосіб внесення змін до Кодексу, Верховна Рада України має, по-перше, забезпечити прозорість законотворчої діяльності, що передбачає, зокрема, залучення зацікавлених суб'єктів, яких стосуються ці зміни до законодавства, по-друге, дотримання вимог Регламенту Верховної Ради України, норми якого ухвалені задля розвитку, конкретизації та деталізації конституційної процедури ухвалення законів, що визначена Конституцією України.

Важливо зазначити, що, незважаючи на відсутність у Рішенні чіткого висновку з цього питання, за частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші акти визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині не лише у разі їх неконституційності, а й якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

З огляду на факти, що характеризують процедуру розгляду та ухвалення законопроекту (реєстр. № 7251), що був ухвалений як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 1 липня 2022 року № 2352-ІХ (далі — Закон № 2352), маємо достатньо підстав для висновку про порушення у цьому випадку відповідної конституційної процедури.

4. Підтримую одну з основних юридичних позицій, яку застосував Конституційний Суд у Рішенні, за якою «установлення часового обмеження для реалізації визначеного законом права особи є питанням розсуду законодавця; за умови, що таке обмеження не порушує сутності права, установлене з легітимною метою та його досягають домірними засобами, воно є справедливим та об'єктивно виправданим» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини).

Власне, ця юридична позиція є засновком та методом здійснення конституційного контролю в цілій низці справ, в яких ідеться про перевірку приписів закону або іншого акта права, що можуть обмежувати людські права, зокрема право на судовий захист, гарантоване статтею 55 Конституції України.

Звісно, право на судовий захист не є абсолютним, однак як слушно та послідовно зазначає Конституційний Суд «забезпечення права на судовий захист є однією з гарантій реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту, зокрема в спосіб відновлення в разі їх порушення» [перше речення абзацу першого пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 лютого 2024 року № 1-р(II)/2024].

5. Розв'язання конституційного конфлікту у цій справі полягало, зокрема, у площині перевірки на конституційність припису частини першої статті 233 Кодексу, за яким строк звернення до суду для вирішення будь-якого трудового спору становить три місяці, хоча частина друга статті 233 Кодексу в редакції до внесення змін Законом № 2352 не обмежувала строку звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці.

Вважаю, що, ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд уник потенційної помилки, що могла бути допущена у разі констатації конституційності приписів Кодексу лише у разі встановлення ними *безстроковості* звернення працівників до суду з вимогами про виплату заробітної плати та інших належних виплат.

У цьому контексті важливими є засновки, які так чи інакше врахував Конституційний Суд.

По-перше, вимоги працівника щодо виплати заробітної плати та інших належних виплат є *майновою вимогою*, а те, чого він вимагає передусім є об'єктом права власності. Тому посилання на порушення прав, гарантованих статтею 43 Конституції України, а не її статтею 41 є лише своєрідною національною конституційною особливістю.

По-друге, Конституція України не містить приписів, які б слугували надійним підґрунтям для твердження про конституційність моделі безстроковості звернення до суду з майновими вимогами. Як раз навпаки — встановлення певного строку звернення до суду є одним із проявів того, що право на судовий захист не є абсолютним.

По-третє, Конституція України також не містить приписів, які б слугували підставою для висновку, що захист права на одержання винагороди за працю має будь-який пріоритет порівняно з гарантіями захисту права власності.

По-четверте, потенційне встановлення безстроковості звернення працівників до суду з вимогами щодо виплати заробітної плати та інших належних виплат поставило б під сумнів дотримання низки конституційних принципів, зокрема юридичної визначеності як складової принципу правовладдя, та гарантій, наданих статтями 24, 41, 42 Конституції України, оскільки б уже роботодавці опинились в нерівному юридичному становищі, порівняно з працівниками.

Мотивування зауважень до мотивувальної частини Рішення

6. Підтримавши Рішення у цілому, вважаю можливим висловити окремі зауваження до його мотивувальної частини.

6.1. Конституційний Суд у Рішенні враховував юридичну позицію, викладену ним у Рішенні від 22 лютого 2012 року № 4-рп/2012, згідно з якою «невиплата звільненому працівникові всіх сум, що належать йому від власника або уповноваженого ним органу, є триваючим правопорушенням, а отже, працівник може визначити остаточний обсяг своїх вимог лише на момент припинення такого правопорушення, яким є день фактичного розрахунку» (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

На підставі цього Конституційний Суд виснував, що «порушення зобов'язання щодо виплати винагороди за працю є триваючим: кожен день невиплати або затримки виплати заробітної плати та інших належних працівникові виплат означає не завершене правопорушення, а таке, що триває» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Вважаю, що юридична позиція, викладена в Рішенні від 22 лютого 2012 року № 4-рп/2012 потребувала розвитку, а не прямого застосування, оскільки використання, зокрема, понять «триваюче правопорушення», «остаточний обсяг вимог» щодо вимог працівника про стягнення заробітної плати та інших належних йому виплат радше погіршує, а не покращує юридичну визначеність у цьому питанні.

Насправді працівник може подати позов до моменту формування остаточного обсягу своїх вимог, оскільки нарахування та виплата заробітної плати за загальним правилом здійснюються щомісячно, а отже, невиплата заробітної плати за певний період є підставою для відповідних вимог працівника.

З цих міркувань є дискусійним твердження, що невиплата заробітної плати, наприклад, за вересень — грудень певного календарного року є триваючим правопорушенням.

6.2. Конституційний Суд у Рішенні висногував те, що «установлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат без урахування того, що трудові відносини тривають (обов'язку роботодавця щодо своєчасної виплати заробітної плати), обмежує право на своєчасне одержання винагороди за працю, що суперечить частині сьомій статті 43 Конституції України» (абзац восьмий пункту 5 мотивувальної частини).

Аналізуючи цей висновок Конституційного Суду, передусім слід зазначити, що лише обмеження права, гарантованого Основним Законом України, не є в більшості випадків порушенням цього права.

Таким порушенням може бути *надмірне втручання, обмеження, що атакує сутнісний зміст права, обмеження права без правомірної мети* тощо.

Із цих міркувань наведений висновок Конституційного Суду не є переконливим.

Крім того, в одного з головних адресатів цього рішення — Верховної Ради України — були, можливо, розумні сподівання щодо вказівки в Рішенні на загальні орієнтири чи критерії домірності строку, що має бути визначений у Кодексі. Тобто у Рішенні бажаним було наведення мотивів, які б давали відповідь на питання: який строк звернення до суду із зазначеними вимогами може бути домірним?

Звісно, унормування законом трудових відносин — це повноваження парламенту, але Конституційний Суд, ухвалюючи рішення про неконституційність приписів Кодек-

су, на мою думку, у Рішенні міг надати хоча б загальні орієнтири чи критерії домірності втручання у конституційні права для мінімізації ризиків повторного порушення цих прав неконституційним приписом закону.

Заключні висновки та міркування

7. Позитивно слід оцінити сам факт ухвалення Рішення.

Підставою для, скоріше за все, невеселих роздумів є інший факт — третій рік поспіль Велика палата Конституційного Суду впродовж календарного року ухвалює лише одне рішення по суті конституційного конфлікту.

Так, кількість рішень, ухвалених Великою палатою Конституційного Суду, не є показником ефективності національного органу конституційного контролю й Конституційний Суд України, ухваливши¹ під час повномасштабної війни низку рішень, можливо, є найефективнішим конституційним судом країни, що воює.

Можливо, це правда. Однак переконаний й у тому, що такі скромні результати діяльності Великої палати Конституційного Суду можуть негативно впливати на авторитет національного органу конституційного контролю.

А щодо труднощів діяльності під час війни? Саме в цей час й слід спробувати зробити неможливе, а не шукати пояснень тому, чого це важко.

8. За статтею 151¹ Конституції України рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Задля забезпечення юридичної визначеності, тобто чіткості та зрозумілості в регулюванні певної ділянки суспільних відносин, а саме строків звернення працівників до суду з вимогами про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат, на виконання вимог Конституції України та цього Рішення Верховна Рада України має внести відповідні зміни до Кодексу.

Суддя
Конституційного Суду України

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ На Великій палаті та у Сенатах.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича,
Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹,
частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵
Кодексу України про адміністративні правопорушення**

Київ
11 грудня 2025 року
№ 7-р(І)/2025

Справа № 3-119/2023(223/23, 277/23, 250/24)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича — головуючого, доповідача,
Барабаша Юрія Григоровича,
Грищук Оксани Вікторівни,
Кичуна Віктора Івановича,
Олійник Алли Сергіївни,
Совгирі Ольги Володимирівни,
Філюка Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши суддю-доповідача Петришина О.В. та дослідивши матеріали справи,

Конституційний Суд України
у с т а н о в и в:

1. Суб'єкти права на конституційну скаргу — Гасяк В.В., Диняк С.В., Маклашевський В.В. — звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) частину першу статті 14³, частину другу статті 132¹, частину восьму статті 258, частину четверту статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс).

Відповідно до частини першої статті 143 Кодексу «адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, передбачені частиною другою статті 122², частинами другою і третьою статті 132¹ цього Ко-

дексу, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі (за допомогою комплексу технічних засобів автоматичного визначення вагових, габаритних та інших параметрів транспортного засобу з функціями фотозйомки та/або відеозапису, що функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несе відповідальна особа — фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу — належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань на момент запиту відсутні відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, — особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи».

За частиною другою статті 132¹ Кодексу перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм під час руху великогабаритними і великоваговими транспортними засобами автомобільними дорогами, вулицями або залізничними переїздами має наслідком накладення штрафу в розмірі: п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм від 5% до 10% включно; одна тисяча неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм понад 10%, але не більше 20%; дві тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм понад 20%, але не більше 30%; три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм понад 30%.

У частині восьмій (на сьогодні — частина одинадцята) статті 258 Кодексу зазначено, що «у разі виявлення адміністративного правопорушення у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, правопорушення, передбаченого статтею 132² цього Кодексу, та/або порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису), протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом п'ятнадцяти днів з дня винесення такої постанови, крім випадку, передбаченого частиною сьомою статті 279¹ цього Кодексу».

Згідно з частиною четвертою статті 279⁵ Кодексу «постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення, передбачені статтею 132² цього Кодексу, та правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, може виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності».

На думку Гасяка В.В., Диняка С.В., частина перша статті 14³ Кодексу не відповідає Конституції України, оскільки порушує принципи індивідуалізації юридичної відповідальності та презумпції невинуватості особи, а встановлення частиною другою статті 132¹ Кодексу надмірного розміру штрафних санкцій є несправедливим та непропорційним. Маклашевський В.В. твердить, що застосування судами у його справі приписів статей 258, 279⁵ Кодексу у взаємозв'язку зі статтями 14³, 132¹ Кодексу порушує його право на захист та право на правову допомогу.

1.1. Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» сенат Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави, визначені статтею 62 цього закону.

Конституційний Суд України зауважує, що П'ятий апеляційний адміністративний суд у постанові від 9 квітня 2024 року, яка є остаточним судовим рішенням у справі Маклашевського В.В., частину восьму статті 258, частину четверту статті 279⁵ Кодексу не застосовував для вирішення справи по суті.

Отже, конституційне провадження у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу підлягає закриттю на підставі пункту 1 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — звернення до Конституційного Суду України неналежним суб'єктом.

1.2. Конституційний Суд України, вирішуючи цю справу, враховує те, що підставою для звернення до Конституційного Суду України у цій справі стало, на думку суб'єктів права на конституційну скаргу, ймовірне порушення конституційних прав та гарантій, визначених статтею 8 (щодо дотримання принципу домірності як складника принципу верховенства права), статтею 61 (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності), статтею 62 (щодо презумпції невинуватості) Конституції України. За таких обставин статті 1, 3, 21, 22, 24, 55, 59 Конституції України для цілей розгляду цієї справи не є застосовними.

2. Вирішуючи порушені в конституційних скаргах питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Конституцією України встановлено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (частина друга статті 3); «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» (частина перша статті 8); «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (частина друга статті 8); «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» (частина друга статті 22); «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер» (частина друга статті 61); «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» (частина перша статті 62); виключно законами України

визначаються, зокрема, «діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» (пункт 22 частини першої статті 92).

2.2. Конституційний Суд України, розглядаючи питання притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зазначав, що:

— «адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні» (перше речення абзацу першого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010);

— встановлені Кодексом види адміністративних стягнень спрямовані на забезпечення конституційного правопорядку, безпеки суспільства, прав і свобод людини та є належними заходами, оскільки мають сприяти досягненню мети адміністративної відповідальності [абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021];

— «санкція за вчинене адміністративне правопорушення має бути домірною і водночас достатньою для того, щоб запобігати вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником (спеціальна превенція), так і іншими особами (загальна превенція)» [третє речення абзацу третього підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 вересня 2023 року № 6-р(I)/2023].

3. Завданням Кодексу є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, установленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (стаття 1).

Для реалізації цих завдань у Кодексі визначено процесуальні гарантії для суб'єктів адміністративної відповідальності, які повинні відповідати конституційним приписам індивідуалізації юридичної відповідальності та презумпції невинуватості.

Відповідно до Кодексу у разі притягнення особи до адміністративної відповідальності має бути встановлено: у чому полягає адміністративне правопорушення (стаття 9); форма вини — умисна (стаття 10) або необережна (стаття 11); суб'єкт адміністративного правопорушення — загальний (стаття 12) або спеціальний (статті 13–16); обставини, що виключають адміністративну відповідальність (статті 17–20); правила накладення стягнення за адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі (стаття 33); обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (стаття 247); докази, що підтверджують адміністративне правопорушення (стаття 251); порядок та особливості розгляду справ про адміністративне правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті (стаття 279⁵); порядок звільнення відповідальної особи, зазначеної у частині першій статті 14³ Кодексу, від адміністративної відповідальності (стаття 279⁷); порядок інформування відповідальної особи, зазначеної у частині першій статті 14³ Кодексу, про правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті (стаття 279⁸); порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення (статті 287–296).

Конституційний Суд України на підставі посутнього аналізу зазначених приписів Кодексу робить висновок, що Кодексом встановлено механізм притягнення до адміні-

стративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі.

4. Конституційний Суд України зауважує, що предметом конституційного контролю в цій справі є частина перша статті 14³, частина друга статті 132¹ Кодексу.

Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України виходить із того, що норми Кодексу, які належать до предмета конституційного контролю, є складовими елементами механізму притягнення до адміністративної відповідальності й відповідно нормативно визначають спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, санкцію статті за адміністративне правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті та окремі особливості розгляду справи про адміністративне правопорушення, що зафіксоване в автоматичному режимі.

Конституційний Суд України зазначає, що питання про відповідність Конституції України (конституційність) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу має вирішуватись із урахуванням приписів статей Загальної та Особливої частин Кодексу, оскільки вони є невід'ємними складовими елементами єдиного механізму притягнення осіб до відповідальності у сфері безпеки на автомобільному транспорті.

5. Конституційний Суд України у Рішенні від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022 дійшов висновку, що «Верховна Рада України має повноваження ухвалювати закони з унормуванням підстав та порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, дотримуючись конституційних норм і принципів» (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Реалізуючи свої конституційні повноваження, Верховна Рада України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» від 11 вересня 2019 року № 54-ІХ (далі — Закон № 54) доповнила Кодекс статтею 14³, його статтю 132¹ — частиною другою. Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» від 29 червня 2021 року № 1582-ІХ (далі — Закон № 1582) статтю 14³, частину другу статті 132¹ Кодексу було викладено в новій редакції.

Конституційний Суд України зважає на те, що суспільна потреба у внесенні відповідних змін до Кодексу була зумовлена безконтрольним рухом транспортних засобів, вагові параметри яких перевищують дозволені норми, внаслідок чого автомобільні дороги зазнають значних руйнувань, що призводить до послаблення обороноздатності держави та необхідності вжиття заходів із попередження передчасного руйнування автомобільних доріг перевантаженими транспортними засобами [Пояснювальна записка до проєкту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю (реєстр. № 1047), ухваленого як Закон № 54].

Ураховуючи викладене, Конституційний Суд України доходить висновку, що ухвалення Закону № 54 та Закону № 1582, якими внесено зміни до Кодексу, узгоджується з Конституцією України в частині повноважень Верховної Ради України унормувати відповідну сферу суспільних відносин та має легітимну мету.

6. Конституційний Суд України зауважує, що унормування суспільних відносин у сфері безпеки на автомобільному транспорті спрямоване на захист прав усіх учасників дорожнього руху. Особливість нормативного регулювання сфери безпеки на

автомобільному транспорті полягає в наділенні учасників дорожнього руху правами та обов'язками, реалізація й виконання яких покликана індивідуалізувати юридичну відповідальність.

Правилами дорожнього руху, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306 зі змінами, встановлено, що «власник транспортного засобу, а також особа, яка використовує такий транспортний засіб на законних підставах, можуть передавати керування транспортним засобом іншій особі, що має при собі посвідчення водія на право керування транспортним засобом відповідної категорії»; «власник транспортного засобу може передавати такий засіб у користування іншій особі, що має посвідчення водія на право керування транспортним засобом відповідної категорії, передавши їй реєстраційний документ на цей транспортний засіб» (пункт 2.2).

Конституційний Суд України враховує й те, що у випадку передання транспортного засобу іншій особі власник транспортного засобу має право внести відомості про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних засобів (далі — Реєстр) для автоматизованого обліку. Процедура внесення відомостей про належного користувача визначена Порядком внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Реєстру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 року № 1145 зі змінами (далі — Порядок № 1145). Відповідно до пункту 5 Порядку № 1145 відомості щодо належного користувача до Реєстру вносять через територіальні органи з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ України, електронний кабінет водія, портал Дія. Пунктом 6 Порядку № 1145 визначено, що «за внесення до Реєстру відомостей про належного користувача плата не справляється».

Із наведеного випливає, що наявний обсяг правомочностей у сфері безпеки на автомобільному транспорті дає можливість власникам транспортних засобів вчиняти активні дії щодо відображення актуальних відомостей про фактичного користувача транспортного засобу, який безпосередньо нестиме відповідальність за адміністративні правопорушення, у спосіб, що визначений чинним законодавством.

Конституційний Суд України зауважує, що наразі створено належні правові можливості для власників транспортних засобів вносити інформацію про фактичних водіїв до Реєстру. Бездіяльність власників транспортних засобів щодо невнесення актуальних відомостей про належних користувачів або ж ігнорування потреби в актуалізації даних щодо належних користувачів не повинні залишатись без належного реагування з боку уповноважених органів державної влади.

7. Конституційний Суд України під час вирішення цієї справи зважає на приписи консолідованого тексту Директиви Ради Європи 96/53/ЄС «Про встановлення для деяких дорожніх транспортних засобів, що перебувають в обігу в межах Співтовариства, максимальних дозволених розмірів для внутрішнього та міжнародного дорожнього руху та максимальної дозвальної маси для міжнародного дорожнього руху» від 25 липня 1996 року (далі — Директива), за якими держави-члени повинні вжити конкретних заходів для ідентифікації транспортних засобів або автопоїздів, що здійснюють переміщення, які ймовірно можуть перевищити максимально дозволена масу та які мають пройти перевірку компетентними органами їх країн задля забезпечення відповідності вимогам Директиви; такі заходи можуть бути вжиті через використання автоматичних систем, установлених на об'єктах дорожньої інфраструктури (абзац перший пункту 1 статті 10d).

Конституційний Суд України зазначає, що виявлення та фіксація адміністративних правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті відбувається в автоматичному режимі за допомогою технічних засобів зважування в русі (*weigh in motion*), що унормовано Порядком фіксації адміністративних правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті в автоматичному режимі, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 року № 1174 зі змінами (далі — Порядок № 1174).

Відповідно до Порядку № 1174 виявлення порушень габаритно-вагового контролю здійснюють на автоматичних пунктах фіксації адміністративних правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті, які представлені комплексом технічних засобів автоматичного визначення вагових, габаритних та інших параметрів транспортного засобу в русі, з одночасною фотозйомкою, відеозаписом (за наявності) та ідентифікацією транспортного засобу за державним реєстраційним номером.

Інформацію від автоматичних пунктів передають до інформаційно-комунікаційної системи у вигляді метаданих — структурованих даних, «які містять відомості про подію, зафіксовану за допомогою автоматичного пункту, характеристики зафіксованого транспортного засобу, необхідні для його ідентифікації, параметри функціонування технічних засобів автоматичного пункту, а також інші дані, необхідні для обліку, пошуку, оцінки та управління такими відомостями» (абзац третій пункту 2 Порядку № 1174).

У «постанові про накладення адміністративного стягнення за правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі <...> зазначаються виміряні з урахуванням похибки вагові та габаритні параметри транспортного засобу, які перевищили нормативні вагові та/або габаритні параметри транспортних засобів на ділянці автомобільної дороги, а також нормативні габаритно-вагові параметри транспортних засобів на цій ділянці автомобільної дороги» (абзац перший пункту 17 Порядку № 1174).

Отже, запроваджений порядок регулювання суспільних відносин у сфері безпеки на автомобільному транспорті дає змогу ідентифікувати транспортний засіб, що перебуває у русі на визначеній ділянці автомобільної дороги й перевищує допустимі норми габаритно-вагового контролю, та встановити, якій особі він належить.

8. За частиною другою статті 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Питання щодо індивідуалізації юридичної відповідальності Конституційний Суд України досліджував в аспекті застосування заходів кримінальної та адміністративної відповідальності.

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 зазначено, що «необхідність індивідуалізації адміністративної відповідальності передбачена частиною другою статті 33 Кодексу, якою визначено, що при накладенні стягнення враховується характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність» (друге речення абзацу першого підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Крім того, у Рішенні Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022 зазначено, що «в законодавчому встановленні відносин із притягнення особи до адміністративної або кримінальної відповідальності обов'язково має бути дотриманий конституційний принцип індивідуалізації юридичної відповідальності» (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

8.1. Оцінюючи частину першу статті 14³ Кодексу на предмет дотримання принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, Конституційний Суд України бере до уваги той факт, що у ній не встановлено відповідальності за адміністративне правопорушення, а лише визначено спеціального суб'єкта, який нестиме відповідальність за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті у випадку вчинення правопорушення, відповідальність за яке передбачена Кодексом.

Аналіз частини першої статті 14³ Кодексу свідчить про те, що відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті законодавець поклав на фізичних осіб, які є власниками або належними користувачами транспортного засобу, або ж обіймають посаду керівника юридичної особи, або виконують повноваження керівника юридичної особи, якій належить транспортний засіб, незалежно від того, здійснювали вони керування транспортним засобом у момент учинення адміністративного правопорушення чи ні.

8.2. Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що в частині першій статті 14³ Кодексу закладено презумпцію факту, за якою відповідальну особу на момент правопорушення *prima facie* (на перший погляд) вважають такою, що керувала транспортним засобом. Таке унормування є виправданим з огляду на шкоду, якої можуть завдати транспортні засоби, допущені до руху з перевищенням норм габаритно-вагового контролю, та узгоджується із потребою у забезпеченні безпеки дорожнього руху та безпеки на автомобільному транспорті, захисту інтересів суспільства та держави в цілому. Така презумпція може бути спростована відповідальною особою у спосіб, визначений законодавцем у межах адміністративних процедур або в судовому порядку.

Отже, частина перша статті 14³ Кодексу не суперечить принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, установленому частиною другою статті 61 Конституції України.

9. Конституційною гарантією, яка забезпечує справедливий судовий розгляд та ефективний судовий захист, є принцип презумпції невинуватості.

Конституційний Суд України зауважує, що з конституційного принципу презумпції невинуватості не випливає заборони щодо застосування презумпції факту під час встановлення адміністративної відповідальності.

Аналогічного висновку дійшов Конституційний Суд Чеської Республіки, який у рішенні від 16 травня 2018 року (Pl. ÚS 15/16) констатував відсутність процесуальних перешкод для об'єктивної відповідальності за адміністративне правопорушення. Цей суд зазначив, що у справах, де вирішується питання про об'єктивну відповідальність власника транспортного засобу, «держава повинна нести тягар доказування щодо фактичного висновку про те, що під час користування транспортним засобом було порушено встановлені в законі обов'язки або правила дорожнього руху, й таке діяння містить ознаки правопорушення. Крім того, доказуванню підлягає наявність достатніх підстав для ініціювання розгляду справи за відповідне адміністративне правопорушення, зокрема й те, що було вжито потрібних заходів для встановлення особи, яка вчинила правопорушення. Якщо ці умови виконані, відповідальність користувача транспортного засобу виникає як юридичний наслідок незалежно від його вини» (пункт 95); безпосередньо з принципу презумпції невинуватості «не випливають жодні обмеження для встановлення фактичних обставин кримінальних злочинів або адміністративних проступків. Такі обмеження можуть впливати з інших конституційних засадничих прав

і свобод залежно від характеру правопорушення та юридичних наслідків, пов'язаних із його вчиненням» (пункт 96).

Конституційний Суд України робить висновок, що власники транспортних засобів або уповноважені ними особи зобов'язані добросовісно й неухильно дотримуватись установлених чинним законодавством у сфері безпеки на автомобільному транспорті правил та обмежень щодо габаритно-вагових норм транспортних засобів. Експлуатація транспортних засобів не повинна завдавати шкоди іншим учасникам дорожнього руху, суспільству та державі.

Отже, установлення в Кодексі відповідальності *prima facie* не суперечить принципу презумпції невинуватості, закріпленому частиною першою статті 62 Конституції України, та є виправданим заходом превентивного контролю у сфері безпеки на автомобільному транспорті.

10. Оцінюючи відповідність частини другої статті 132¹ Кодексу принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Основного Закону України, Конституційний Суд України зауважує, що «принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України <...> конкретні санкції за адміністративні правопорушення мають бути справедливими та відповідати принципів домірності» [абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021].

За Конституцією України власність зобов'язує; власність не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству (частина третя статті 13); використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (частина сьома статті 41).

Конституційний Суд України зазначає, що приписи статті 41 Конституції України співвідносні з приписами статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) щодо права власності, права добросовісного володіння та меж здійснення цих прав.

Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях зазначав, що втручання у право власності у вигляді стягнення за адміністративне правопорушення підпадає під сферу дії абзацу другого статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Для того, щоб таке втручання співвідносилось зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, «захід втручання має відповідати трьом умовам: він має бути правомірним, мати легітимну мету та забезпечувати справедливий баланс між загальним інтересом суспільства й засадничими правами особи» [рішення у справі *Краєва проти України / Kravava v. Ukraine* від 13 січня 2022 року (заява № 72858/13), § 24].

Конституційний Суд України у Рішенні від 6 вересня 2023 року № 6-р(I)/2023 зазначив, що «будь-яке втручання у право власності має ґрунтуватися на законі, бути спрямованим на досягнення легітимної мети та пропорційним, тобто забезпечувати „справедливий баланс“ між інтересами суспільства і цим правом» (друге речення абзацу п'ятого підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини).

Належне функціонування транспортної інфраструктури є однією з головних умов її ефективного та безпечного використання. Допущення до руху транспортних засобів, а також користування ними з порушенням установлених норм габаритно-вагового контролю характеризують як суспільну небезпеку, що містить ризики завдання шкоди інтересам суспільства та держави в цілому. Водночас розміри штрафів, що визначені у санкції частини другої статті 132¹ Кодексу, окрім покарання, спрямовані на те, щоб забезпечити

економічну невиконаність та комерційну недоцільність діяльності, пов'язаної із перевезенням вантажів із перевищенням установлених норм габаритно-вагового контролю.

Із наведеного випливає, що законодавчий механізм притягнення відповідальної особи до адміністративної відповідальності у сфері безпеки на автомобільному транспорті спрямований на забезпечення балансу між потребою у запобіганні правопорушенням у цій сфері та забезпеченням прав і свобод людини під час застосування відповідних адміністративних процедур.

Ураховуючи викладене, Конституційний Суд України доходить висновку, що відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, що установлена частиною другою статті 132¹ Кодексу, є домірним засобом превентивного контролю, має легітимну мету та узгоджується з міжнародними стандартами відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху та безпеки на автомобільному транспорті.

Отже, частина друга статті 132¹ Кодексу є такою, що не суперечить Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 62, 63, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»

Конституційний Суд України **у х в а л и в:**

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), частину першу статті 14³, частину другу статті 132¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

2. Закрити конституційне провадження у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення на підставі пункту 1 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — звернення до Конституційного Суду України неналежним суб'єктом.

3. 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».

ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-r(I)/2025 dated December 11, 2025 in the case upon constitutional complaints by Vitalii Hasiak, Serhii Dyniak, and Vitalii Maklashevskiy regarding the compliance of Articles 14³.1, 132¹.2, 258.8, 279⁵.4 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subjects of the right to constitutional complaint — Vitalii Hasiak, Serhii Dyniak, and Vitalii Maklashevskiy — appealed to the Constitutional Court of Ukraine to verify the constitutionality of Articles 14³.1, 132¹.2, 258.8, and 279⁵.4 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (hereinafter, the «Code»).

In accordance with Article 14³.1 of the Code, administrative liability for offenses in the field of road transport safety, provided for, in particular, by Articles 132¹.4 and 132¹.5 of the Code, recorded in automatic mode, shall be borne by the responsible person — the natural person in whose name the vehicle is registered, and if information about the proper user of the relevant vehicle is entered in the Unified State Register of Vehicles, the proper user of the vehicle, and if, at the time of the request, there is no information in the Unified State Register of Legal Entities, Individuals — Entrepreneurs and Public Organizations about the head of the legal entity under which the vehicle is registered, the person who exercises the powers of the head of such legal entity.

According to Article 132¹.2 of the Code, exceeding the size and weight limits established by law when driving large and heavy vehicles on motorways, streets, or railway crossings shall result in a fine.

In deciding this case, the Constitutional Court of Ukraine proceeds from the fact that the provisions of the Code that are subject to constitutional review are constituent elements of the mechanism for bringing administrative liability and, accordingly, normatively define a special subject of administrative offense in the field of road transport safety, the sanction of the article for an administrative offense in the field of road transport safety, and certain features of the consideration of cases of administrative offenses recorded in automatic mode.

The peculiarity of the normative regulation of road transport safety lies in granting road users rights and obligations, the implementation and enforcement of which is intended to individualise legal responsibility.

The existing scope of powers in the field of road transport safety enables vehicle owners to take active steps to reflect up-to-date information about the actual user of the vehicle, who will be directly responsible for administrative offenses, in the manner specified by current legislation.

The Constitutional Court of Ukraine notes that appropriate legal opportunities have now been established for vehicle owners to enter information about actual drivers into the Register. The inaction of vehicle owners in failing to enter up-to-date information about the actual users or ignoring the need to update data on the actual users should not go unanswered by the competent state authorities.

The procedure for regulating public relations in the field of road transport safety introduced in Ukraine makes it possible to identify a vehicle that is moving on a specific section of a motorway and exceeds the permissible dimensions and weight limits, and to establish who owns it.

The Constitutional Court of Ukraine notes that the constitutional principle of the presumption of innocence does not imply a prohibition on the application of the presumption of fact when establishing administrative liability.

The establishment of *prima facie* liability in the Code does not contradict the principle of presumption of innocence enshrined in Article 62.2 of the Constitution of Ukraine and is a justified measure of preventive control in the field of road transport safety.

Liability for administrative offenses in the field of road transport safety, established by Article 132^{1.2} of the Code, is a proportionate means of preventive control, has a legitimate purpose, and is consistent with international standards of liability for administrative offenses in the field of road traffic and road transport safety.

The Constitutional Court of Ukraine declared Articles 14^{3.1} and 132^{1.2} of the Code of Administrative Offenses as complying with the Constitution of Ukraine (constitutional).

Supplementary information:

— Council Directive 96/53/EC of 25 July 1996 laying down for certain road vehicles circulating within the Community the maximum authorized dimensions in national and international traffic and the maximum authorized weights in international traffic;

— Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950.

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

— no. 23-rp/2010, 22.12.2010;

— no. 3-r(II)/2021, 21.07.2021;

— no. 4-r/2022, 15.06.2022;

— no. 6-r(I)/2023, 06.09.2023.

European Court of Human Rights:

— *Krayeva v. Ukraine*, no. 72858/13, 13.01.2022.

Other Courts:

— Constitutional Council of the Czech Republic, no Pl. ÚS 15/16, 16.05.2018.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Алли Олійник
у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича,
Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹,
частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵
Кодексу України про адміністративні правопорушення**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 11 грудня 2025 року ухвалив Рішення № 7-р(І)/2025 у справі (далі — Рішення) за конституційними скаргами Гасяка В.В., Диняка С.В., Маклашевського В.В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс).

Оспорювані приписи Кодексу формують законодавчий механізм притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті (а саме перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм під час руху великогабаритними і великоваговими транспортними засобами автомобільними дорогами, вулицями або залізничними переїздами), зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема в автоматичному режимі.

Не погоджуючись з Рішенням, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон), § 74 Регламенту Суду вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо Рішення.

У конституційних скаргах Гасяк В.В., Диняк С.В., Маклашевський В.В. стверджували, що частина перша статті 143, частина друга статті 132¹, частина восьма статті 258, частина четверта статті 279⁵ Кодексу призводять до: запровадження моделі відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, що зафіксовані за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, зокрема в автоматичному режимі, несумісної з принципом індивідуалізації юридичної відповідальності; встановлення адміністративної санкції (розміру штрафу), яка за своєю природою фактично є кримінальною; множинного покарання за одне триваюче порушення; застосування презумпції вини під час притягнення до адміністративної відповідальності, що не відповідає презумпції невинуватості під час притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Остаточними судовими рішеннями у справі кожного із авторів клопотання є рішення суду апеляційної інстанції, якими підтверджено правомірність накладення адміністративних стягнень на — Гасяка В.В., Диняка С.В. та Маклашевського В.В. за вчинення правопорушення, передбаченого частиною другою статті 132¹ Кодексу.

Суд визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), частину першу статті 14³, частину другу статті 132¹ Кодексу; закрит конституційне провадження у справі за конституційними скаргами Гасяка В. В., Диняка С.В., Маклашевського В.В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу на підставі пункту 1 статті 62 Закону — звернення до Суду неналежним суб'єктом.

Наріжним каменем цього конституційного провадження є питання про те, чи дотримано законодавцем справедливого балансу між публічним інтересом (забезпеченням безпеки на автомобільному транспорті шляхом автоматизованого контролю) та приватним інтересом суб'єктів права на конституційну скаргу (захист права власності тощо) — принципу пропорційності (домірності).

Щодо обґрунтованості Рішення

1. Відповідно до частини другої статті 147 Конституції України діяльність Суду ґрунтується на *принципах* верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, *обґрунтованості* та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Суд здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, *обґрунтованості* та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 2 Закону).

Принцип обґрунтованості рішень конституційних судів є невід'ємним елементом конституційної юрисдикції та верховенства права (правовладдя) в демократичній державі, гарантією проти свавілля, запорукою довіри громадян до конституційного правосуддя та інструментом ефективного захисту прав і свобод людини.

У статті 151² Конституції України закріплено, що рішення та висновки, ухвалені Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Цей припис Конституції України не лише підкреслює винятковий статус актів Суду, а й зумовлює потребу їх належного обґрунтування.

Практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) інтегрує конституційні суди до сфери дії статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), вимагаючи від них дотримання гарантій справедливого судочинства, зокрема права на вмотивоване рішення.

До гарантій, закріплених у пункті 1 статті 6 Конвенції, належить зобов'язання судів, включно з конституційними судами, надавати достатнє обґрунтування своїх рішень, особливо якщо справа, яка перебуває на розгляді суду, стосується прав і свобод людини, гарантованих Конвенцією [рішення у справі *Paun Jovanović v. Serbia* від 7 лютого 2023 року (заява № 41394/15), §§ 105–109], [див.: Ключова тема. Пункт 1 статті 6 Конвенції (цивільний аспект). Провадження Конституційного Суду].

Недотримання стандарту обґрунтування рішень є порушенням не лише статті 6 Конвенції, але й принципу верховенства права (правовладдя), закріпленого у документах Венеційської Комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія).

Варто визнати, що ані національне законодавство, ані міжнародні акти не містять уніфікованого стандарту викладу рішення органу конституційної юрисдикції чи вичерпного переліку критеріїв достатності його мотивування. Водночас усталена практика ЄСПЛ та доктринальні підходи Венеційської Комісії послідовно стверджують імперативність вимоги щодо зрозумілості, логічної узгодженості та переконливості судової аргументації. Мотивувальна частина рішення має бути достатньою для того, щоб продемонструвати, що резолютивна частина рішення є результатом раціонального, об'єктивного та неупередженого юридичного аналізу, внаслідок якого суд дійшов висновку щодо конституційності або неконституційності оспорюваних законодавчих приписів.

Разом з тим аналіз мотивувальної частини Рішення свідчить, що Суд, формально згадавши окремі доводи авторів клопотання, фактично ухилився від здійснення ґрунтовного конституційно-правового аналізу порушених ними питань. Зміст Рішення не містить оцінювання аргументів суб'єктів права на конституційні звернення крізь

призму конституційних принципів: індивідуалізації юридичної відповідальності, *ne bis in idem* (заборони подвійного притягнення до відповідальності) та презумпції невинуватості. Також Суд не здійснив належного аналізу балансу між публічним інтересом (забезпечення безпеки у сфері безпеки на автомобільному транспорті) та приватним інтересом авторів клопотання (захист права власності тощо).

2. У Рішенні відомості щодо суб'єктів права на конституційну скаргу та фактичних обставин їхніх справ висвітлено поверхнево та неповно. Суд обмежився лише загальною констатацією факту звернення авторів клопотання, залишивши поза увагою детальний опис юридичного контексту, в якому відбулося застосування до них оспорюваних приписів Кодексу.

Такий фрагментарний спосіб викладу не дає можливості повною мірою ідентифікувати правовий статус суб'єктів права на конституційну скаргу, з'ясувати конкретні обставини притягнення їх до відповідальності. Це, своєю чергою, унеможлиблює розуміння того, як саме оспорювані приписи Кодексу вплинули на права конкретних авторів клопотання, і чи був цей вплив однаковим для всіх.

Звертаю увагу, що хоча всі суб'єкти права на конституційну скаргу оспорювали одні й ті самі приписи Кодексу, їхній правовий статус є відмінним: Гасяк В.В. — фізична особа, власник транспортного засобу, який на час вчинення адміністративного правопорушення перебував в оренді юридичної особи; Диняк С.В. — посадова особа (генеральний директор ТОВ «Юніграм»); Маклашевський В.В. — посадова особа (директор ТОВ «БЕЛОГВІ»).

Ці відмінності мають істотне значення для оцінки конституційності застосування до них оспорюваних приписів Кодексу про відповідальність, оскільки обсяг прав та обов'язків фізичних осіб, посадових осіб і юридичних осіб може різнитися. Відсутність у Рішенні чіткого визначення того, які саме конституційні права кожного із авторів клопотання були об'єктом втручання, нівелює індивідуальний характер конституційної скарги та ускладнює розуміння юридичної позиції Суду.

На моє переконання, рішення Суду має містити вичерпну інформацію, яка дає змогу як учасникам провадження, так і суспільству (сторонньому спостерігачеві) чітко зрозуміти предмет конституційного контролю, суб'єктний склад та сутність порушених прав, що є запорукою прозорості, обґрунтованості та легітимності рішення. Особливо це важливо з огляду на те, що інститут конституційної скарги призначений для захисту прав осіб, які часто не мають фахової юридичної освіти. Доступність та зрозумілість аргументації є необхідною умовою сприйняття судового рішення як конституційного суду, що ґрунтується на цінностях Конституції України, а не на політичній чи адміністративній доцільності.

3. Аргументуючи свій підхід до вирішення справи, Суд у мотивувальній частині Рішення зазначив: «Вирішуючи цю справу, враховує те, що підставою для звернення до Конституційного Суду України у цій справі стало, на думку суб'єктів права на конституційну скаргу, ймовірно порушення конституційних прав та гарантій, визначених статтею 8 (щодо дотримання принципу домірності як складника принципу верховенства права), статтею 61 (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності), статтею 62 (щодо презумпції невинуватості) Конституції України. За таких обставин статті 1, 3, 21, 22, 24, 55, 59 Конституції України для цілей розгляду цієї справи не є застосовними».

Таке звуження конституційних параметрів перевірки не підкріплене правовими аргументами, що робить позицію Суду методологічно непослідовною з огляду на таке.

Конституція України є цілісним документом, приписи якого перебувають у нерозривному логічному взаємозв'язку. Стаття 61 Конституції України (індивідуалізація юридичної відповідальності) та стаття 62 Конституції України (презумпція невинуватості) не існують автономно, вони є похідними від загальних засад правового статусу особи (статті 3, 21, 24 Конституції України) та принципу правової держави (стаття 1 Конституції України). Штучне відокремлення приписів від загальних принципів, які наповнюють їх змістом, призводить до фрагментарного, а не системного бачення конституційної проблеми.

Неможливо повноцінно оцінити дотримання презумпції невинуватості без аналізу гарантій людської гідності (стаття 3 Конституції України) та принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), який охоплює, зокрема, вимоги заборони свавілля, юридичної визначеності, домірності втручання та справедливості процедури притягнення особи до юридичної відповідальності.

Суд неодноразово вказував, що саме принцип правової держави вимагає від законодавця дотримання критеріїв справедливості та домірності втручання. Зокрема, у Рішенні від 6 вересня 2023 року № 6-рп(І)/2023 Суд зазначив, що правова держава, вважаючи адміністративне стягнення передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише потрібні та зумовлені зазначеною метою заходи (третє речення абзацу четвертого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини). Незастосування статті 1 Конституції України як мірила конституційності оспорюваних приписів Кодексу позбавило Суд можливості застосувати доктринальні критерії «якості закону» та «належного урядування», звівши конституційний контроль до вузького формально-юридичного зіставлення текстів, замість глибинного ціннісного аналізу.

«Основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права» (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 11 червня 2020 року № 7-р/2020).

У Рішенні від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 року (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) Суд вказав, що приписи статті 14¹ Кодексу можуть застосовуватися лише в системному зв'язку з низкою інших статей, передбачених Особливою частиною Кодексу.

У Рішенні зазначено, що питання про відповідність Конституції України (конституційність) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу має вирішуватись із урахуванням приписів статей Загальної та Особливої частин Кодексу, оскільки вони є невід'ємними складовими елементами єдиного механізму притягнення осіб до відповідальності у сфері безпеки на автомобільному транспорті.

Проте Суд не здійснив системний аналіз на відповідність Конституції України частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу у взаємозв'язку з нормами Кодексу, що регулюють процедуру притягнення до адміністративної відповідальності.

Отже, таке селективне окреслення референтних конституційних норм не лише обмежило повноту і всебічність розгляду справ, а й призвело до того, що оспорювана модель відповідальності залишилася поза межами належної перевірки на відповідність фундаментальним принципам, закріпленим у розділах I та II Конституції України.

Щодо індивідуального характеру юридичної відповідальності, презумпції невинуватості та домірності санкції, передбаченої частиною другою статті 132¹ Кодексу

1. Згідно зі статтею 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Принцип індивідуалізації виражається у диференціації правопорушень і санкцій залежно від суспільної небезпеки правопорушення та особистості правопорушника, встановленні міри та обсягу відповідальності з урахуванням суспільної небезпеки конкретного правопорушення.

Принцип індивідуалізації юридичної відповідальності становить основу юридичного механізму забезпечення прав особи, спрямованого на унеможливлення притягнення особи до юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, які вона не вчиняла.

Суд у Рішенні від 26 травня 2015 року № 5-рп/2015 викладав юридичні позиції щодо змісту принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, закріпленого частиною другою статті 61 Конституції України, у якому зазначив, що для забезпечення дотримання прав особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, індивідуалізації її відповідальності та реалізації вимог статті 245 Кодексу «щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи, вирішення її у відповідності з законом уповноважений орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. При накладенні стягнення необхідно враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність» (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Суд зазначив, що принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність [абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 15 червня 2022 року № 4-р(П)/2022].

Суб'єкти права на конституційну скаргу стверджують, що, на їхню думку, частина перша статті 14³ Кодексу не відповідає Конституції України, оскільки порушує *принципи індивідуалізації юридичної відповідальності*. Спірні норми Кодексу не містять чіткого визначення об'єктивної сторони (протиправних дій чи бездіяльності), суб'єктивної сторони (вини) та кола суб'єктів відповідальності, що унеможлиблює передбачуваність правових наслідків поведінки особи та створює фактичну презумпцію вини відповідальної особи за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті частиною другою статті 132¹ Кодексу. Індивідуальний характер відповідальності, визначений частиною першою статті 14³ Кодексу, «повністю виключає» обов'язок суб'єкта владних повноважень установити конкретні дії чи бездіяльність відповідальної особи за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті які спричинили правопорушення частиною другою статті 132¹ Кодексу, автоматично презюмуючи їх відповідальність.

Суд дійшов висновку, що частина перша статті 14³ Кодексу не суперечить принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, установленому частиною другою статті 61 Конституції України.

Оцінюючи частину першу статті 14³ Кодексу на предмет дотримання принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, Суд керувався тим, що у ній не встановлено відповідальності за адміністративне правопорушення, а лише визначено спеціального суб'єкта, який відповідає за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті у випадку вчинення правопорушення, відповідальність за яке передбачена Кодексом.

Суд також вважає, що в частині першій статті 14³ Кодексу закладено презумпцію факту, за якою відповідальну особу на момент правопорушення *prima facie* (на перший погляд) вважають такою, що керувала транспортним засобом. Таке унормування є виправданим з огляду на шкоду, якої можуть завдати транспортні засоби, допущені до руху з перевищенням норм габаритно-вагового контролю, та узгоджується із потребою у забезпеченні безпеки дорожнього руху та безпеки на автомобільному транспорті, захисту інтересів суспільства та держави в цілому. Така презумпція може бути спростована відповідальною особою у спосіб, визначений законодавцем у межах адміністративних процедур або в судовому порядку.

Рішення в мотивувальній частині не містить методологічного підходу щодо оцінки індивідуалізації юридичної відповідальності, визначеної частиною першою статті 14³ Кодексу.

2. Згідно з частинами першою, другою статті 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Відповідно до пункту 2 статті 6 Конвенції кожен, кого обвинувачують у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

Послідовно розвиваючи свої юридичні позиції щодо *принципу презумпції невинуватості*, Суд застерігає від буквального та спрощеного тлумачення принципу презумпції невинуватості. Будучи важливою гарантією прав і свобод людини означений принцип не можна пов'язувати лише з кримінально-правовими відносинами [абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Суду від 8 червня 2022 року № 3-р(II)/2022].

ЄСПЛ неодноразово зазначав, що дотримання *принципу презумпції невинуватості* є обов'язковим не лише для кримінального суду, який вирішує питання про обґрунтованість обвинувачення, а й для всіх інших органів держави [рішення у справі *Allenet de Ribemont v. France* від 10 лютого 1995 року (заява № 15175/89)], що договірні держави можуть за «певних умов зробити караними доконаний факт або очевидний намір, попри те, чи є вони наслідком злочинного умислу або недбалості» [рішення у справі *Salabiaku v. France* від 7 жовтня 1988 року (заява № 10519/83), § 27]. Попри це договірні держави, які застосовують аналогічні презумпції, повинні «забезпечувати справедливий баланс між важливістю того, що є вагомим, та правом на захист; інакше кажучи, застосовні засоби мають бути переконливо домірними стосовно визначеної; мети» [рішення у справі *Janosevic v. Sweden* від 23 липня 2002 року (заява № 34619/97), § 101].

Відповідно до принципу 7 Рекомендації № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року адміністративний орган зобов'язаний нести тягар доказування як складову презумпції невинуватості, а особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою неперичетність до скоєного правопорушення.

У практиці ЄСПЛ критеріями, на підставі яких встановлюється, чи має застосуватися кримінальний аспект статті 6 Конвенції, є: 1) юридична кваліфікація діяння в національному законодавстві [тобто з'ясування того, як кваліфікують діяння в національному праві: кримінальне правопорушення (злочин), адміністративне правопорушення, дисциплінарне тощо]; 2) природа правопорушення; 3) характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи [рішення у справі *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83]. При цьому перший критерій є лише початковим і не має визначального значення. Водночас другий та третій критерії є вирішальними для з'ясування того, чи підпадає діяння під «кримінальне правопорушення» в розумінні Конвенції. Для застосування статті 6 Конвенції в кримінальній ділянці достатньо, щоб правопорушення за своїм характером вважали «кримінальним» із погляду Конвенції або щоб за вчинене правопорушення до особи було застосовано покарання, яке за своїм характером і ступенем суворості належало в цілому до «кримінальної» ділянки [рішення у справі *Lutz v. Germany* від 25 серпня 1987 року (заява № 9912/82), § 55]. [третє — шосте речення абзацу третього пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021].

Ураховуючи те, що адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху можуть підпадати під поняття «кримінальне правопорушення» в розумінні статті 6 Конвенції, з огляду на принцип невинуватості тягар доказування у відповідній категорії справ покладено на відповідні органи, а не на особу, яка вчинила відповідне правопорушення.

ЄСПЛ наголошує, що обов'язок адміністративного органу нести тягар доведення є складовою презумпції невинуватості і звільняє особу від обов'язку доводити свою непричетність до скоєння порушення.

Із Рішення випливає, що висновок Суду: «установлення в Кодексі відповідальності *prima facie* не суперечить принципу презумпції невинуватості, закріпленому частиною першою статті 62 Конституції України, та є виправданим заходом превентивного контролю у сфері безпеки на автомобільному транспорті» (абзац п'ятий пункту 9 мотивувальної частини) — ґрунтується на висновку Конституційного Суду Чеської Республіки від 16 травня 2018 року.

Системне тлумачення частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу у взаємозв'язку з нормами Кодексу, що регулюють процедуру притягнення до адміністративної відповідальності, засвідчує, що законодавець фактично перекладає тягар доказування на відповідальну особу, а не на орган (посадову особу), уповноважений розглядати справу про правопорушення.

Відповідно до частини першої статті 279⁷ Кодексу «відповідальна особа, зазначена у частині першій статті 14³ цього Кодексу, або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, якщо протягом 20 календарних днів з дня вчинення відповідного правопорушення або з дня набрання постановою про накладення адміністративного стягнення законної сили:

така особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать її транспортному засобу;

особа, яка користувалася транспортним засобом на момент вчинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання зазначеного факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату відповідного штрафу».

Тобто саме на відповідальну особу, зазначену в частині першій статті 14³ Кодексу, законодавство покладає обов'язок довести свою невинуватість у вчиненні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. У разі якщо відповідальна особа, зазначена у статті 14³ Кодексу, не надасть доказів, які свідчать про те, що вона не вчиняла правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, це фактично свідчить про визнання нею вини у скоєному (спростовна презумпція).

Отже, законодавець установив такий спосіб звільнення від відповідальності за перевищення габаритно-вагових параметрів вантажів керівника юридичної особи або особи, яка виконує повноваження керівника юридичної особи, як повідомлення про ту особу, яка безпосередньо використовувала транспортний засіб у момент вчинення такого правопорушення, однак надав можливість внесення такого повідомлення до уповноваженого органу лише водієві, який, власне, і вчинив це правопорушення.

Суду необхідно було з'ясувати та викласти мотиви щодо того, чи обов'язок доведення невинуватості осіб (частина перша статті 14³ Кодексу), які притягаються до адміністративної відповідальності за частиною другою статті 132¹ Кодексу, відповідає *принципу презумпції невинуватості* (стаття 62 Конституції України), чи порушуються конституційні гарантії захисту прав та інтересів авторів клопотання та чи є вони співмірними з публічним інтересом, який забезпечується статтею 14³ Кодексу.

Запровадження презумпції *prima facie* є допустимим з огляду на ту шкоду, якої можуть завдати транспортні засоби у випадку, коли вони рухаються автомобільними дорогами з перевищенням габаритно-вагових норм, та узгоджується з потребою у забезпеченні безпеки на автомобільному транспорті, захисті інтересів суспільства та держави загалом.

З урахуванням практики ЄСПЛ, вважаю, що Суд мав узяти до уваги, що презумпція *prima facie* може бути прийнятною для окремих випадків, але лише до певної межі. Однак, якщо порушення за своїм характером (сутністю) або санкцією є співмірним із кримінальним правопорушенням, тоді зазначена презумпція має поступитися *презумпції невинуватості*.

Суд не встановив, чи підпадає адміністративне правопорушення, визначене статтею 132¹ Кодексу, під поняття «кримінальне правопорушення», що має значення для висновку про конституційність оспорюваних приписів Кодексу.

Щодо домірності санкції, передбаченої частиною першою статті 132¹ Кодексу

Принцип домірності (пропорційності) є фундаментальним елементом верховенства права *rule of law* та необхідною умовою легітимності будь-якого обмеження прав людини в демократичному суспільстві.

У Рішенні від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021 Суд зазначив, що «принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усїєї юридичної системи України» (перше речення абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини).

Співвідношення поставленої мети та засобів її досягнення має відповідати вимогам принципу домірності, який забезпечує справедливий баланс між вимогами захисту

загального інтересу та потребою у забезпеченні індивідуальних прав особи, відповідно до якого цілі обмежень прав людини мають бути істотними, а засоби їх досягнення — обґрунтованими та мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежено [абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2022 року].

На думку Гасяка В.В., Диняка С.В., Маклашевського В.В., установлення частиною другою статті 132¹ Кодексу надмірного розміру штрафної санкції є несправедливим та непропорційним. Крім того, суб'єкти права на конституційну скаргу зазначають, що відсутність справедливого балансу між легітимною метою публічного інтересу (забезпечення безпеки дорожнього руху) та конституційним правом власності (стаття 41 Конституції України) призводить до непропорційного втручання в їх право власності. Розмір санкції, передбаченої частиною другою статті 132¹ Кодексу, є надмірним, він перевищує розмір штрафу, як вид покарання за окремі кримінальні правопорушення, передбачені Кримінальним кодексом України (далі — КК України).

Диняк С.В. вважає, що частина друга статті 132¹ Кодексу не відповідає Конституції України, а саме її статтям 1, 3, 8, 41, оскільки надмірний розмір штрафної санкції є несправедливим та непропорційним. Маклашевський В.В. зазначає, що стаття 132¹ Кодексу не відповідає статтям 1, 8, 61 Конституції України.

Обґрунтовуючи неконституційність приписів частини другої статті 132¹ та частини першої статті 14³ Кодексу, Диняк С.В. зазначив, що загальний розмір штрафів за всіма постановами, винесеними Державною службою України з безпеки на транспорті, становить 51 391 000 грн, що з урахуванням примусового стягнення у подвійному розмірі відповідно до статті 300² Кодексу фактично становить 102 782 000 грн.

Загальний розмір штрафів за постановами, винесеними Державною службою України з безпеки на транспорті, що оскаржуються у справі № 283/424/22, в якій ухвалено остаточне судове рішення, становить 1 037 000 грн, що з урахуванням примусового стягнення у подвійному розмірі відповідно до статті 300² Кодексу становить 2 074 000 грн.

Маклашевський В.В. зазначив, що розмір штрафу за всіма постановами, винесеними Державною службою України з безпеки на транспорті, становить 17 323 000 грн, що з урахуванням примусового стягнення у подвійному розмірі відповідно до статті 300² Кодексу становить 34 646 000 грн. Загальний розмір штрафів за постановами, що оскаржувалися у справі № 522/2175/22, становить 4 828 000 грн, що з урахуванням примусового стягнення у подвійному розмірі відповідно до статті 300² Кодексу становить 9 656 000 грн.

З матеріалів справи Гасяка В.В. вбачається, що його притягнуто до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене частиною другою статті 132¹ Кодексу, з накладенням штрафу у розмірі 34 000 грн.

Суд у Рішенні після викладення мотивів щодо втручання у право власності та констатації легітимності мети захисту автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху дійшов висновку, «що відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, що установлена частиною другою статті 132¹ Кодексу, є домірним засобом превентивного контролю, має легітимну мету та узгоджується з міжнародними стандартами відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху та безпеки на автомобільному транспорті», тому «частина друга статті 132¹ Кодексу є такою, що не суперечить Конституції України» (абзаци восьмий, дев'ятий пункту 10 мотивувальної частини).

Мотивувальна частина Рішення не містить обґрунтування щодо домірності санкції, передбаченої частиною третьою статті 132¹ Кодексу.

У Рішенні від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021 Суд зазначив, що ЄСПЛ «розглядаючи справи проти України, визнавав визначені в Кодексі адміністративні правопорушення кримінальними як на підставі природи (характеру) правопорушення, так і характеру й суворості (ступеня тяжкості) адміністративного стягнення. Останнє насамперед стосується значних за розміром штрафів та адміністративного арешту» (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини). ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що конвенційні поняття «кримінальне обвинувачення», «кримінальне правопорушення» мають «автономне значення». Тобто ЄСПЛ щоразу відповідно до сформованих критеріїв самостійно визначає, належить те або інше діяння до кримінального правопорушення чи ні.

Згідно з прецедентною практикою ЄСПЛ адміністративні стягнення, як значні адміністративні штрафи, є співмірними з кримінальним покаранням [рішення у справі «*Engel and others v. The Netherlands*» від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83], Гурепка проти України / *Gurepka v. Ukraine* від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00), *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy* від 27 вересня 2011 року (заява № 43509/08)].

Отже, відповідно до практики ЄСПЛ, зокрема, у справах проти України, розгляд справ про адміністративні правопорушення підпадає під гарантії статті 6 Конвенції у кримінальній сфері. Наведене пояснюється як каральною природою положень Кодексу, так і суворістю санкцій в окремих випадках: санкції за адміністративні правопорушення інколи є суворішими, ніж за кримінальні злочини.

Суд мав проаналізувати та дослідити, чи є за своїм характером правопорушення, визначене частиною другою статті 132¹ Кодексу, співмірним кримінальному правопорушенню, чи є відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, що передбачено частиною другою статті 132¹ Кодексу, домірним засобом превентивного контролю, чи є адміністративна відповідальність за частиною другою статті 132¹ Кодексу обтяжливою для особи, яку притягають до адміністративної відповідальності; чи є штрафи в розмірі п'ятисот — трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян досягненням легітимної мети; чи можливе застосування менш обтяжливих альтернативних засобів для досягнення тієї самої легітимної мети у притягненні до відповідальності за частиною другою статті 132¹ Кодексу, ніж передбачені штрафи, що можуть перевищувати штрафи за вчинення деяких кримінальних правопорушень, зокрема крадіжка, грабіж та інші кримінальні правопорушення.

Суд не надав оцінки тому, що мінімальний розмір адміністративного штрафу за порушення габаритно-вагових норм, передбачених частиною другою статті 132¹ Кодексу, може становити від п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а максимальний — до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Варто зазначити, що порівняно з санкцією частини другої статті 132¹ Кодексу за кримінальні правопорушення як вид кримінального покарання і за окремими статтями КК України він становить: за таємне викрадення чужого майна (крадіжка), передбачене частиною першою статті 185 КК України зокрема, від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за відкрите викрадення чужого майна (грабіж), передбачене частиною першою статті 186 КК України, — від двох тисяч до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за самовільне без нагальної потреби зупинення поїзда, передбачене частиною першою статті 283 КК України, — від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за хуліганство, передбачене частиною першою статті 296 КК України, — від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно зі статтею 291 КК України порушення чинних на транспорті правил, що забезпечують рух, а також нормативно-правових актів, норм і правил виготовлення, переобладнання, ремонту транспортних засобів, якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки, карається штрафом від двох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк до п'яти років.

З огляду на викладене, передбачений у частині другій статті 132¹ Кодексу розмір адміністративних штрафів у п'ятисот — три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян майже аналогічний розміру кримінально-правових штрафів за порушення правил на транспорті, які спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки (стаття 291 КК України).

Кваліфікація правопорушення як «кримінального» надає особі додаткові гарантії, передбачені Конституцією України, а саме держава повинна довести вину особи відповідно до статті 62 Конституції України, заборону подвійного притягнення до відповідальності за одне правопорушення (стаття 61 Конституції України).

Застосування презумпції *prima facie* у системі законодавчого унормування покладає на державу обов'язок розмежувати незначні (дрібні) та значні (істотні) адміністративні правопорушення, встановити диференціацію між правопорушеннями, які можуть розглядатися у спрощеному порядку (без участі особи), та правопорушеннями, під час розгляду яких мають бути застосовані повні гарантії (зокрема й презумпція невинуватості).

ЄСПЛ, зокрема у справах *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72) та *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy* від 27 вересня 2011 року (заява № 43509/08), установив, що навіть за об'єктивної відповідальності принцип пропорційності вимагає індивідуального аналізу в кожному конкретному випадку, особливо коли штрафи наближаються за розміром до кримінальних покарань.

З огляду на викладене висновок Суду про домірність санкції, передбаченої частиною другою статті 132¹ Кодексу, не можна вважати належно обґрунтованим з огляду на конституційні стандарти пропорційності та практику ЄСПЛ щодо «квазікримінальних» адміністративних штрафів.

Без поглибленого аналізу домірності санкції, передбаченої частиною другої статті 132¹ Кодексу, за критеріями Енгеля неможливо зробити висновок про домірність санкції, а отже, про конституційність статті 132¹ Кодексу.

Крім того, визнання санкції за природою співмірною з кримінальним покаранням потребує обов'язкового застосування до процедури притягнення до відповідальності підвищених конституційних гарантій, визначених статтями 61, 62 Конституції України.

Також зазначаю, що на розгляді Великої палати Суду перебуває справа за конституційними скаргами Забари А.В., Мартиросяна Г.М., Трутнева С.В., Глазько О.С. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 14² Кодексу, конституційною скаргою Копилової Н.А., щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 14², частини п'ятої статті 279¹ Кодексу.

Перший сенат Суду Ухвалою від 6 грудня 2020 року № 25-у(І)/2020 ухвалив відмовитися від розгляду справи за конституційними скаргами Забари А.В., Мартиросяна Г.М. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої

статті 14² Кодексу та Копилової Н.А. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 14², частини п'ятої статті 279¹ Кодексу на розсуд Великої палати Суду. Обґрунтовуючи відмову від розгляду зазначеної справи на розсуд Великої палати Суду зазначив, що «під час розгляду справи Перший сенат Конституційного Суду України дійшов висновку, що виникла необхідність у тлумаченні положень Конституції України, а саме частини другої статті 61, згідно з якою юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, і частини другої статті 62, згідно з якою ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину».

Вважаю, що необхідно було вирішити питання про відмову від розгляду цієї справи на розсуд Великої палати Суду.

Висновок

Мотивувальна частина Рішення не містить цілісного методологічного підходу до оцінки дотримання принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, презумпції невинуватості та домірності санкції, передбаченої частиною другою статті 132¹ Кодексу, а оскільки Суд не здійснив повного і всебічного розгляду справи, то неможливо і зробити висновок про конституційність оспорюваних приписів Кодексу.

Суддя
Конституційного Суду України

Алла ОЛІЙНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Петра ФІЛЮКА
щодо Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича,
Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹,
частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵
Кодексу України про адміністративні правопорушення**

Перший сенат Конституційного Суду України 11 грудня 2025 року ухвалив Рішення № 7-р(І)/2025 у справі за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Рішення), яким:

— *визнав такими, що відповідають Конституції України* (є конституційними), частину першу статті 14³, частину другу статті 132¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс);

— *закрив конституційне провадження* у справі за конституційними скаргами щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу на підставі пункту 1 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — звернення до Конституційного Суду України неналежним суб'єктом.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. За частинами першою, другою статті 8, частиною другою статті 19, частиною другою статті 64 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; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 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, зокрема, статтями 61, 62 цієї Конституції.

2. Відповідно до частини другої статті 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Перш за все слід зазначити, що Конституційний Суд України вже вирішував питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів у Рішенні від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 (далі — Рішення № 23-рп/2010), у якому зазначав, що «необхідність індивідуалізації адміністративної відповідальності передбачена частиною другою статті 33 Кодексу, якою визначено, що при накладенні стягнення враховується характер вчиненого правопорушення, особа

порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність» (друге речення абзацу першого підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Крім того, Конституційний Суд України наголошував, що для забезпечення дотримання прав особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, індивідуалізації її відповідальності та реалізації вимог статті 245 Кодексу щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи, вирішення її відповідно до закону уповноважений орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи (перше речення абзацу третього підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 травня 2015 року № 5-рп/2015).

Також Конституційний Суд України в Рішенні від 15 червня 2022 року № 4-р(П)/2022 у справі за конституційними скаргами Барсеґяна Геворка Сенекеримовича та Ліненко Наталії Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 485 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності) зазначив, що принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Верховна Рада України Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» від 29 червня 2021 року № 1582-IX (далі — Закон № 1582), окрім статті 14³ Кодексу, виклала в новій редакції частину другу статті 33 Кодексу.

Відповідно до першого речення частини другої статті 33 Кодексу в редакції Закону № 1582 «при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, **крім випадків** накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 132² цього Кодексу, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису)».

Зазначений виняток вкорінений у Кодексі ще Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року № 596-VIII, яким частину другу статті 33 Кодексу доповнено словами «**крім випадків** накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованому в автоматичному режимі».

Отже, Верховна Рада України, всупереч сформованим Конституційним Судом України юридичним позиціям, законом запровадила випадки відступу від принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Кон-

ституції України), що не відповідає частині другій статті 64 Конституції України, згідно з якою не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені, зокрема, статтею 61 цієї Конституції.

Тобто правове регулювання, яке дозволяє відхід від норм Конституції України, діє в правовому полі вже більше 10 років. Проте, Перший сенат Конституційного Суду України в аспекті зазначеної справи, вказане питання залишив поза увагою, обмежившись дослідженням підзаконних нормативно-правових актів (Правила дорожнього руху, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306 зі змінами, Порядок фіксації адміністративних правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті в автоматичному режимі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 року № 1174 зі змінами, Порядок внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних засобів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 року № 1145 зі змінами).

3. У Рішенні вказано, що «Конституційний Суд України на підставі посутнього аналізу зазначених приписів Кодексу робить висновок, що Кодексом встановлено механізм притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі»; «Конституційний Суд України зазначає, що питання про відповідність Конституції України (конституційність) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу має вирішуватись із урахуванням приписів статей Загальної та Особливої частин Кодексу, оскільки вони є невід'ємними складовими елементами єдиного механізму притягнення осіб до відповідальності у сфері безпеки на автомобільному транспорті» (абзац четвертий пункту 3, абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

Варто звернути увагу, що надалі в Рішенні оспорювані положення Кодексу оцінюються на відповідність Конституції України окремо (частина перша статті 14³ на відповідність частині другій статті 61 та частині першій статті 62; частина друга статті 132¹ на відповідність частині першій статті 8), а не у системному взаємозв'язку як «невід'ємні складові елементи єдиного механізму» (як це задекларовано в пункті 4 мотивувальної частини Рішення), що не дає підстав вважати застосований Конституційним Судом України підхід послідовним.

4. В абзаці третьому пункту 3 мотивувальної частини Рішення перераховано статті Загальної та Особливої частин Кодексу і в абзаці четвертому пункту 3 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «Конституційний Суд України на підставі посутнього аналізу зазначених приписів Кодексу робить висновок, що Кодексом встановлено механізм притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі».

Далі Перший сенат Конституційного Суду України не досліджував взаємозв'язок усіх перерахованих статей Кодексу, якими встановлено єдиний механізм притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі.

У Рішенні № 23-рп/2010 Конституційний Суд України наголошував, що «за відсутності в статтях Особливої частини Кодексу, які визначають склад адміністративних правопорушень, вказівки на те, що суб'єктами цих правопорушень є власники (співвласники) транспортних засобів, ці суб'єкти можуть притягатися до адміністративної відповідальності виключно за наявності в їхніх діях складу певного адміністративного

порушення, інше створює правову невизначеність у встановленні суб'єкта, що притягається до відповідальності в цій сфері» (четверте речення абзацу першого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

Справа, у якій Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 23-рп/2010 в 2010 році, та справа, в якій ухвалено Рішення 11 грудня 2025 року, майже не містять відмінностей, оскільки механізм притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, не зазнав суттєвих змін.

Незмінною залишилася й аксіома, що положення Загальної частини Кодексу можуть застосовуватися лише в системному зв'язку з низкою інших статей Особливої частини Кодексу, диспозиції яких у безальтернативній формі визначають суб'єктом адміністративної відповідальності особу, яка винна у вчиненні правопорушення.

За частиною першою статті 9 Кодексу адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Відповідно до частини першої статті 14³ Кодексу адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, передбачені, зокрема, частиною другою статті 132¹ Кодексу, зафіксовані за допомогою засобів фото-і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, несе «відповідальна особа»:

- фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб;
- керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб;
- належний користувач транспортного засобу (в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу);

- особа, яка виконує повноваження керівника юридичної особи (якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань на момент запиту відсутні відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб).

Згідно з частиною другою статті 132¹ Кодексу перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм під час руху великогабаритними і великоваговими транспортними засобами автомобільними дорогами, вулицями або залізничними переїздами має наслідком накладення штрафу в розмірі:

- п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм від 5% до 10% включно;

- одна тисяча неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм понад 10%, але не більше 20%;

- дві тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм понад 20%, але не більше 30%;

- три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — у разі перевищення установлених законодавством габаритно-вагових норм понад 30%.

Тобто диспозицією частини другої статті 132¹ Кодексу закріплено об'єкт адміністративного правопорушення, який полягає у перевищенні установлених законодавством габаритно-вагових норм під час руху великогабаритними і великоваговими

транспортними засобами автомобільними дорогами, вулицями або залізничними переїздами.

У системному взаємозв'язку частини першої статті 14³ з диспозицією частини другої статті 132¹ Кодексу (як складових елементів Загальної та Особливої частин Кодексу) очевидним є факт, що законодавець встановив можливість притягнення до адміністративної відповідальності не особу, яка безпосередньо здійснювала рух великогабаритним або великоваговим транспортним засобом, що перевищує установлені законодавством габаритно-вагові норми, а визначив відповідальною за таке правопорушення особу у діяннях якої може бути відсутній склад відповідного адміністративного правопорушення.

Крім того, згідно з частиною одинадцятою статті 258 Кодексу у разі виявлення адміністративного правопорушення у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксованого за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення вноситься без участі особи, яку притягають до адміністративної відповідальності.

Відповідно до частини четвертої статті 279⁵ Кодексу постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, може вноситися без участі особи, яку притягають до адміністративної відповідальності.

Тобто, до прикладу, транспортний засіб, що перевищує установлені законодавством габаритно-вагові норми, зафіксовано під час руху за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису в автоматичному режимі на автошляху М-05 Київ — Одеса, а постанову про накладення адміністративного стягнення за вказане правопорушення винесено на особу, яка виконує повноваження керівника юридичної особи, є найманним працівником і перебуває в цей час у місті Ужгород.

У такому разі очевидним є факт порушення принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, закріпленого частиною другою статті 61 Конституції України, оскільки суб'єктом адміністративної відповідальності може бути лише особа, що скоїла адміністративне правопорушення за умови, що її вину буде доведено та за умови, що її можна притягнути до юридичної відповідальності за її власну поведінку.

4.1. Аналіз частини першої статті 14³ Кодексу на відповідність частині другій статті 61 Конституції України в ухваленому Рішенні за своєю суттю зводиться до двох абзаців, викладених в першому реченні підпункту 8.2 пункту 8 мотивувальної частини Рішення, а саме: «Конституційний Суд України вважає, що в частині першій статті 14³ Кодексу закладено презумпцію факту, за якою відповідальну особу на момент правопорушення *prima facie* (на перший погляд) вважають такою, що керувала транспортним засобом. Таке унормування є виправданим з огляду на шкоду, якої можуть завдати транспортні засоби, допущені до руху з перевищенням норм габаритно-вагового контролю, та узгоджується із потребою у забезпеченні безпеки дорожнього руху та безпеки на автомобільному транспорті, захисту інтересів суспільства та держави в цілому. Така презумпція може бути спростована відповідальною особою у спосіб, визначений законодавцем у межах адміністративних процедур або в судовому порядку.

Отже, частина перша статті 14³ Кодексу не суперечить принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, установленому частиною другою статті 61 Конституції України».

Тобто за логікою Рішення, якщо в Кодексі закладено «презумпцію факту, за якою відповідальну особу на момент правопорушення *prima facie* (на перший погляд) вважають такою, що керувала транспортним засобом», то це *a priori* «не суперечить принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, установленому частиною другою статті 61 Конституції України».

У який спосіб «презумпція факту» закріплена в Конституції України та чи закріплена вона взагалі в Основному Законі України — Перший сенат Конституційного Суду України не дослідив та не зазначив.

5. Згідно з частиною першою статті 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Конституційний Суд України у своїй юридичній позиції зазначав, що презумпція невинуватості особи передбачає, що обов'язок доведення вини особи покладено на державу (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

У Рішенні від 8 червня 2022 року № 3-р(II)/2022 Конституційний Суд України, характеризуючи конституційний принцип презумпції невинуватості, погодився з юридичними позиціями Конституційного Суду Литовської Республіки щодо розуміння вказаного принципу, за якими «презумпцію невинуватості не можна тлумачити суто лінгвістично, тобто як таку, що стосується виключно чинення правосуддя у кримінальному провадженні; презумпція невинуватості, визначена в контексті інших приписів Конституції, має ширший зміст, тому її не можна пов'язувати лише з кримінально-правовими відносинами» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Також згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України з Конституції України впливає, що поняття «вина» і обов'язок її доведення державними органами є стрижневими для розуміння статті 62 Основного Закону України; презумпція невинуватості є процесуальною гарантією, яка, зокрема, покладає тягар доказування на правозастосовні органи та передбачає правові презумпції факту й права під час притягнення суб'єкта до відповідальності; увесь зазначений конституційний принцип презумпції невинуватості, безперечно, буде порушено, якщо законодавче регулювання не міститиме вимоги щодо встановлення вини суб'єкта, якого притягують до юридичної відповідальності [абзац четвертий пункту 8 мотивувальної частини Рішення від 26 листопада 2025 року № 5-р(II)/2025].

Ураховуючи, що статтями 258 та 279⁵ Кодексу визначено, що протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі може виноситися без участі особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, Конституційний Суд України в достатній мірі та з урахуванням вказаних юридичних позицій повинен був дійти висновку, що оспорювані положення Кодексу у своєму взаємозв'язку перекладають тягар доведення невинуватості на відповідальну особу, зазначену у частині першій статті 14³ Кодексу, що не узгоджується з конституційним принципом презумпції невинуватості (частина перша статті 62 Конституції України).

5.1. Натомість в пункті 9 мотивувальної частини Рішення Перший сенат Конституційного Суду України зауважив, що «з конституційного принципу презумпції невинуватості не впливає заборони щодо застосування презумпції факту під час встановлення адміністративної відповідальності» (абзац другий) та, пославшись на рішення Конституційного Суду Чеської Республіки від 16 травня 2018 року, дійшов висновку, що «установлення в Кодексі відповідальності *prima facie* не суперечить принципу презумпції невинуватості, закріпленому частиною першою статті 62 Конституції України, та є виправданим заходом превентивного контролю у сфері безпеки на автомобільному транспорті» (абзац п'ятий).

Однак Рішення не містить відповіді на питання, з якої норми Конституції України впливає застосування презумпції факту під час встановлення адміністративної відповідальності та якою нормою Основного Закону України закріплено можливість установлення в законодавчих актах відповідальності *prima facie*.

5.2. Відповідно до частини першої статті 279⁷ Кодексу відповідальна особа, зазначена у частині першій статті 14³ Кодексу, звільняється від адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі, якщо протягом 20 календарних днів з дня вчинення відповідного правопорушення або з дня набрання постановою про накладення адміністративного стягнення законної сили:

— така особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать її транспортному засобу;

— особа, яка користувалася транспортним засобом на момент вчинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання зазначеного факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату відповідного штрафу.

Отже, звільнення від адміністративної відповідальності відповідальної особи, зазначеної у частині першій статті 14³, поставлено в залежність від обставин, які від неї абсолютно не залежать [у разі вибуття транспортного засобу з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб; в разі протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать її транспортному засобу; у разі волі іншої особи, яка особисто звернулася до уповноваженого органу із заявою про визнання факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності у разі надання документу (квитанції) про сплату відповідного штрафу].

6. В абзацах четвертому, п'ятому пункту 5 мотивувальної частини Рішення Перший сенат Конституційного Суду України дійшов висновку, що внесення змін до Кодексу має легітимну мету, ґрунтуючи свою позицію на Пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю (реєстр. № 1047) у якій зазначено, що «суспільна потреба у внесенні відповідних змін до Кодексу була зумовлена безконтрольним рухом транспортних засобів, вагові параметри яких перевищують дозволені норми, внаслідок чого автомобільні дороги зазнають значних руйнувань, що призво-

дить до послаблення обороноздатності держави та необхідності вжиття заходів із попередження передчасного руйнування автомобільних доріг перевантаженими транспортними засобами».

Поділяючи таку юридичну позицію Конституційного Суду України, вважаю за потрібне зазначити, що автоматичний режим фіксації правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті є складовою доказової бази притягнення до адміністративної відповідальності винної особи.

Проте механізм притягнення до адміністративної відповідальності має відповідати принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України) та презумпції невинуватості (частина перша статті 62 Конституції України).

Втім, ураховуючи те, що Перший сенат Конституційного Суду України не навів жодних аргументів щодо конституційної основи застосування «презумпції факту» під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності, очевидними є підстави вважати хибними висновки щодо конституційності частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹ Кодексу.

7. Велика палата Конституційного Суду України розглядає справу за конституційними скаргами Мартиросяна Гагіка Міграновича, Копилової Надії Анатоліївни, Забари Альони Володимирівни, Трутнева Сергія Валерійовича, Глазько Олесі Сергіївни, Бухтоярової Оксани Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 14², частини п'ятої статті 279¹ Кодексу.

Перший сенат Конституційного Суду України ухвалою № 25-уп(І)/2020 від 16 грудня 2020 року відмовився від розгляду зазначеної справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду України з огляду на необхідність у тлумаченні положень Конституції України, а саме частини другої статті 61, згідно з якою юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, і частини другої статті 62, згідно з якою ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Ці ж статті Конституції України застосував Перший сенат Конституційного Суду України у Рішенні, яке стало підставою для викладення цієї Окремої думки. Без урахування тлумачення Великою палатою Конституційного Суду України стрижневих норм Основного Закону України для вирішення цієї справи, ухвалення Рішення, очевидно, є передчасним.

7.1. Крім того, згідно з абзацом третім частини першої статті 76 Закону України «Про Конституційний Суд України» якщо у конституційному провадженні сенату Конституційного Суду України та Великої палати Конституційного Суду України перебувають різні конституційні скарги, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань, то ухвалу про їх об'єднання в одне конституційне провадження постановляє Велика палата Конституційного Суду України. Об'єднані в одне конституційне провадження конституційні скарги розглядає Велика палата Конституційного Суду України.

Ураховуючи, що частиною першою статті 14² Кодексу встановлено суб'єктний склад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, а частиною першою статті 14³ Кодексу встановлено суб'єктний склад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі, справу за конституційними скаргами Мартиросяна Гагіка Мігра-

новича, Копилової Надії Анатоліївни, Забари Альони Володимирівни, Трутнева Сергія Валерійовича, Глазько Олесі Сергіївни, Бухтоярової Оксани Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 14², частини п'ятої статті 279¹ Кодексу та справу за конституційними скаргами Гасяка Віталія Валерійовича, Диняка Сергія Васильовича, Маклашевського Віталія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 14³, частини другої статті 132¹, частини восьмої статті 258, частини четвертої статті 279⁵ Кодексу варто було об'єднати в одне конституційне провадження, оскільки вони очевидно стосуються взаємопов'язаних питань.

Таке об'єднання, ймовірно, могло би запобігти «конституційній виправданості» правового регулювання, за якого тягар доказування і адміністративну відповідальність покладено на особу, діяння якої не містять складу адміністративного правопорушення.

Суддя
Конституційного Суду України

Петро ФІЛЮК

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

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

Київ
20 січня 2026 року
№ 1-р/2026

Справа № 1-301/2019(7129/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича — головуючого,
Барабаша Юрія Григоровича,
Водяннікова Олександра Юрійовича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Грищук Оксани Вікторівни,
Кичуна Віктора Івановича,
Олійник Алли Сергіївни,
Первомайського Олега Олексійовича,
Різника Сергія Васильовича,
Совгирі Ольги Володимирівни — доповідача,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу 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 (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 4, ст. 43), частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 33, ст. 175) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Совгирю О.В. та дослідивши матеріали справи,

Конституційний Суд України
у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням

визнати такими, що не відповідають статті 1, частині другій статті 3, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, частинам другій, третій статті 22, статті 40, частинам першій, другій статті 46, статті 64 Конституції України (є неконституційними), статтю 90, підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі — Закон № 889) у частині поширення статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII зі змінами (далі — Закон № 3723) лише на осіб, визначених у пунктах 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, а також у частині неперодовження дії статті 37¹ Закону № 3723 щодо перерахунку призначених пенсій державних службовців; частину сьому статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III зі змінами (далі — Закон № 2493).

Згідно з оспорюваними положеннями Закону № 889 пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV зі змінами (далі — Закон № 1058) (стаття 90); Закон № 3723 визнано таким, що втратив чинність, крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 (підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Згідно з частиною сьомою статті 21 Закону № 2493 пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону № 1058.

Автор клопотання стверджує, що «оспорювані положення Закону № 889 та Закону № 2493, якими змінено умови пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також взагалі не передбачено перерахунку (індексації) пенсій зазначених категорій пенсіонерів, призначених за Законом № 3723, є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними)».

2. Згідно зі статтями 62, 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційного подання є підставою для закриття конституційного провадження у справі.

Конституційний Суд України ухвалив Рішення від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022, у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 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.

Отже, конституційне провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в частині відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 підлягає закриттю на підставі пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета.

3. Розв'язуючи порушені в конституційному поданні питання щодо відповідності Конституції України статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 в частині поширення дії статті 37 Закону № 3723 лише на осіб, визначених у пунктах 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, частини сьомої статті 21 Закону № 2493, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. За Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); 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 (частини перша, друга статті 8); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24).

Відповідно до Основного Закону України 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; це право гарантується, зокрема, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (частини перша, друга статті 46); виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; основи державної служби; засади місцевого самоврядування (пункти 6, 12, 15 частини першої статті 92).

3.2. Конституційний Суд України зазначив, що:

— «право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України. Згідно з частиною першою статті 46 Конституції України складовими права громадян на соціальний захист є право на забезпечення їх у разі: 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; 2) втрати годувальника; 3) безробіття з незалежних від них обставин; 4) старості; 5) в інших випадках, передбачених законом <...> складові конституційного права громадян на соціальний захист, зазначені в пунктах 1–4 цього абзацу, не можуть бути скасовані законом»; «водночас інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів» (абзаци другий, четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018);

— «зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист» (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012);

— «Верховна Рада України має конституційне повноваження ухвалювати закони, що визначають та змінюють нормативне регулювання пенсійного забезпечення. Реалізуючи це конституційне повноваження, Верховна Рада України має узгоджувати приписи законів, які вона ухвалює, із приписами Конституції України»; «згідно з приписами Основного Закону України законодавець має певний простір обдумування (*the margin of appreciation*) як стосовно визначення змісту й окремих складників юридичного механізму регулювання пенсійного забезпечення, так і щодо ухвалення законів,

якими він змінює такий механізм. Тобто Верховна Рада України в законах може визначити та надалі змінювати основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України)» (абзаци перший, третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022).

3.3. За Законом № 889, який набрав чинності 1 травня 2016 року, пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону № 1058 (стаття 90), за винятком осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 (підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення»).

У період із 1 січня 1994 року до набрання чинності Законом № 889 пенсійне забезпечення державних службовців регулював Закон № 3723.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України „Про державну службу“» від 16 грудня 1993 року № 3724–XII дія Закону № 3723 поширювалася на «працівників державних органів Республіки Крим, органів місцевого та регіонального самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад службовців» (пункт 2).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР було закріплено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону № 3723 (перше речення пункту 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення»).

За Законом № 2493, який набрав чинності 4 липня 2001 року, збережено практику врегулювання відносин щодо пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування законодавством України про державну службу.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII (далі — Закон № 2148) частину сьому статті 21 Закону № 2493 викладено в новій редакції, згідно з якою пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону № 1058; положення частини сьомої статті 21 Закону № 2493 в редакції Закону № 2148 застосовується з 1 жовтня 2017 року.

Отже, з 1 січня 1994 року до 30 квітня 2016 року умови пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування були врегульовані Законом № 3723, зокрема його статтею 37, а з 1 травня 2016 року до 30 вересня 2017 року — Законом № 889, а саме його статтею 90, підпунктом 1 пункту 2, пунктами 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення».

3.4. За Законом № 3723 на одержання пенсії державних службовців мали право чоловіки, які досягли віку 62 роки, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону № 1058, за наявності страхового стажу, потрібного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим частини першої статті 28 Закону № 1058, зокрема стажу державної служби не менш як 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку; пенсія державним службовцям призначалася в розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призна-

ченням пенсії не є державними службовцями, — у розмірі 60 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (частина перша статті 37).

Згідно з підпунктом 1 пункту 2, пунктами 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 право на призначення пенсій відповідно до статті 37 Закону № 3723 збережено для:

— державних службовців, які на день набрання чинності Законом № 889 займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону № 3723 та актами Кабінету Міністрів України; вони мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723 у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців (пункт 10);

— осіб, які на день набрання чинності Законом № 889 мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону № 3723 та актами Кабінету Міністрів України; за ними збережено право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723 у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців (пункт 12).

Отже, пенсійне забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування із 1 травня 2016 року врегульовано Законом № 1058 як загальним законом (*lex generalis*), за винятком випадків, визначених у пунктах 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, до яких може бути застосована стаття 37 Закону № 3723 як норма спеціального закону (*lex specialis*).

4. Положення статті 90 Закону № 889, частини сьомої статті 21 Закону № 2493, згідно з якими пенсійне забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону № 1058, фактично запроваджують новий підхід до регулювання пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Пенсійне забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з 1 травня 2016 року здійснюється не на умовах, визначених спеціальним законом, а на загальних підставах за Законом № 1058, за винятком випадків, коли на день набрання чинності Законом № 889 особи мали потрібний для призначення пенсії за Законом № 3723 стаж державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Зазначене свідчить про зміну соціальної політики держави щодо пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

У Рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 Конституційний Суд України зазначив, що «Верховна Рада України, ухваливши Закон № 889, реалізувала належні їй як єдиному органу законодавчої влади в Україні конституційні повноваження щодо визначення в законах основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення державних службовців» (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини), а також вказав, що «стаття 46 та інші норми Конституції України не містять вказівки на права чи гарантії щодо застосування „особливих умов“ або „особливого порядку“ пенсійного забезпечення <...> державних службовців» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України бере до уваги, що Основний Закон України також не встановлює гарантій щодо особливих умов пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, а частина сьома статті 21 Закону № 2493 визначає основи пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідно до пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України є повноваженням Верховної Ради України.

Отже, Верховна Рада України, установивши, що пенсійне забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону № 1058 (стаття 90 Закону № 889, частина сьома статті 21 Закону № 2493), реалізувала повноваження щодо визначення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення. Водночас Конституційний Суд України вважає за доцільне дослідити питання щодо дотримання конституційних норм та принципів під час зміни умов пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

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

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 зазначив, що «однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип) <...>. 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).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) зазначила, що «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та праводіносин; 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, ухвалена на 86-му пленарному засіданні Венеційської Комісії (Венеція, 25–26 березня 2011 року), перше речення § 46, § 48]; принцип правомірних (легітимних) очікувань, за тлумаченням Венеційської Комісії, виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених [у особи] очікувань [Дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», CDL-AD(2025)002, пункт II.B.4.56].

У Рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 Конституційний Суд України зазначив, що «юридичну визначеність в аспекті поняття правомірних (легітимних) очікувань слід розуміти не лише як право особи розраховувати на розумну та передбачну стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а також як право особи на розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні» (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини).

4.2. Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є одним із видів трудової діяльності громадян (абзац п'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Згідно з частиною першою статті 43 Конституції України право на працю охоплює можливість кожного заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Однак стосовно державних службовців та посадових осіб місце-

вого самоврядування реалізація цього права має певні особливості, зумовлені спеціальним статусом цих осіб.

Відповідно до частини другої статті 42 Конституції України закон установлює обмеження щодо зайняття підприємницькою діяльністю, зокрема, для посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі — Закон № 1700) (частина п'ята статті 5 Закону № 889, частина третя статті 7 Закону № 2493, підпункт «в» пункту 1 статті 3 Закону № 1700), а отже, зобов'язання, заборони та обмеження, установлені Законом № 1700. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку [крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді)], якщо інше не передбачено Конституцією або законами України (частина перша статті 25 Закону № 1700).

Законом № 889 встановлено заборону щодо призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи (частина перша статті 32). Так само на службу в органи місцевого самоврядування не може бути прийнято осіб, які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам (пункт 5 частини першої статті 12 Закону № 2493).

Отже, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування характеризуються особливими вимогами до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які пов'язані із значущістю виконуваних ними функцій, та встановленням певних обмежень конституційних прав громадян.

Конституційний Суд України у Рішенні від 13 травня 2015 року № 4-рп/2015 наголосив на взаємозв'язку між особливими умовами пенсійного забезпечення окремих категорій громадян та особливостями їх професійної діяльності, зазначивши, що «пенсійне забезпечення окремих категорій громадян регулюється спеціальними законами з урахуванням особливостей умов праці, характеру, складності і значущості виконуваної роботи, ступеня відповідальності, певних обмежень конституційних прав і свобод тощо» (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Протягом тривалого часу дії Закону № 3723 особливі вимоги до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і обмеження конституційних прав цих осіб у зв'язку з перебуванням на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування компенсувалися особливими умовами їх пенсійного забезпечення.

4.3. Відповідно до Конституції України право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, зокрема за рахунок страхових внесків громадян (частина друга статті 46).

Конституційний Суд України у Рішенні від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 вказав, що «у сфері пенсійного забезпечення справедливим має визнаватися такий підхід законодавця, за якого забезпечується пропорційне співвідношення між страховими

внесками та призначеним розміром пенсійних виплат» (абзац четвертий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України» від 17 лютого 2000 року № 1461-III, який набрав чинності 15 березня 2000 року, запроваджено додатковий збір на обов'язкове державне пенсійне страхування із заробітної плати державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі від 1 відсотка до 5 відсотків залежно від розміру заробітної плати (зокрема, 5 відсотків — з частини сукупного оподаткованого доходу в розмірі понад 501 гривню).

З 1 січня 2011 року Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 року № 2464-VI було встановлено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірі 6,1 відсотка бази нарахування єдиного внеску, визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 цього закону, для платників, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на одержання пенсії, зокрема, відповідно до Закону № 3723, а також 3,6 відсотка — для працівників, які працюють на умовах трудового договору.

З набранням чинності Законом № 889 розмір єдиного внеску для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування було зменшено до 3,6 відсотка.

Отже, до набрання чинності Законом № 889 відрахування до Пенсійного фонду України із заробітної плати державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування були значно вищими порівняно з відрахуваннями із заробітної плати інших осіб.

Конституційний Суд України вважає, що сплата додаткового збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та/або єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування із заробітної плати державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (далі — підвищені відрахування) упродовж тривалого часу — з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно — сприяла виникненню правомірних очікувань щодо підвищеного розміру їх пенсійного забезпечення у майбутньому.

4.4. Конституційний Суд України у Рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 зазначив, що «довгочасне, а саме з 1 січня 1994 року до 1 травня 2016 року, унормування пенсійного забезпечення державних службовців приписами Закону № 3723 можна розглядати як законну (легальну) підставу для формування у <...> державних службовців певних правомірних очікувань стосовно їх пенсійного забезпечення згідно із приписами Закону № 3723», однак «правомірні очікування <...> державних службовців щодо умов призначення їм пенсій могли сформуватися лише з урахуванням того, що набуття права на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 й до набрання чинності Законом № 889 було обумовлено наявністю 10 або 20 років стажу державної служби» (абзаци перший, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Отже, правомірні очікування державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування щодо набуття права на призначення пенсії саме на підставі статті 37 Закону № 3723 пов'язані з наявністю потрібного стажу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування станом на 1 травня 2016 року, а тому в осіб, які на зазначену дату цього стажу не мали, такі очікування порушені не були.

Однак Конституційний Суд України вважає, що особливі вимоги до державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, обмеження конституційних прав цих осіб у зв'язку з перебуванням на державній службі та службі в органах міс-

цевого самоврядування, сплата підвищених відрахувань до Пенсійного фонду України у своїй сукупності зумовлювали у державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які не підпадають під дію пунктів 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, об'єктивно виправдані сподівання щодо підвищеного рівня їх пенсійного забезпечення у майбутньому.

Аналіз законодавства у сфері пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які сплачували підвищені відрахування, але не підпадають під дію пунктів 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, з 1 травня 2016 року не лише не отримали права на призначення пенсії на умовах, визначених статтею 37 Закону № 3723, а й не одержали будь-якої компенсації за сплату підвищених відрахувань: Закон № 889, Закон № 2493, Закон № 1058 не передбачають механізмів відшкодування за сплату підвищених відрахувань, перехідних умов пенсійного забезпечення чи врахування сплати підвищених відрахувань в інший спосіб під час обчислення пенсії для цих категорій осіб.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України дійшов висновку, що відсутність у підпункті 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, який визначає перехідні механізми для певних категорій осіб після зміни умов пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, положень щодо перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно перебували на посадах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, сплачували підвищені відрахування, але на день набрання чинності Законом № 889 не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, спричинила виникнення у зазначеній категорії громадян відчуття руйнування їхніх легітимних очікувань, що є несумісним із вимогою юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права.

4.5. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24 Основного Закону України).

Конституційний Суд України зазначав, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає потребу в забезпеченні їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (перше речення абзацу п'ятого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

За статтею 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою, а саме: стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне чи соціальне походження, належність до національних меншин, майновий стан, народження, або за іншою ознакою.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції здійснення будь-якого визначеного законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших

переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження, або за іншою ознакою (пункт 1); ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1 (пункт 2).

За позицією Європейського суду з прав людини дискримінація означає поводження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях; відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, інакше кажучи, якщо вона не переслідує легітимної мети або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною метою [рішення у справі *Pichkur v. Ukraine / Пічкур проти України* від 7 листопада 2013 року (заява № 10441/06), § 48, § 49]; «досліджуючи, чи можна вважати різницю в поводженні обґрунтованою, Суд бере до уваги не лише встановлену мету, коли відповідні положення були ухвалені, але й наслідки такого поводження в конкретній справі» [рішення у справі *Wessels-Bergervoet v. The Netherlands* від 4 червня 2002 року (заява № 34462/97), § 52].

Конституційний Суд України у Рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 зазначив, що «диференціація прав учасників суспільних відносин за певним часовим (темпоральним) показником [наприклад, за строком перебування на посадах державної служби (стаж служби)] є традиційним та поширеним засобом нормативного регулювання, застосування якого в законодавстві саме по собі не свідчить про дискримінаційний характер подібних приписів» (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини). Проте Конституційний Суд України вважає, що застосування цієї диференціації стає дискримінаційним, якщо воно не має об'єктивного та розумного обґрунтування.

Зміна юридичного регулювання пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування призвела до такого.

За Законом № 889 державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які вийшли на пенсію до набрання чинності Законом № 889, втратили право на перерахунок призначених пенсій, тобто на збільшення їх розміру. У цьому аспекті Конституційний Суд України у Рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 визнав неконституційним підпункт 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, та вказав на потребу в унормуванні перерахунку розмірів пенсій осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 з урахуванням приписів Конституції України та зазначеного Рішення.

Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, які на день набрання чинності Законом № 889 мали 10 років стажу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, та особи, які на день набрання чинності Законом № 889 мали 20 років стажу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, відповідно до підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 мають право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, тобто в розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати за останньою посадою. Крім того, на підставі Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 їм має бути забезпечено право на перерахунок розмірів їхніх пенсій.

Пенсійне забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також осіб, які на день набрання чинності Законом № 889 не мали відповідно 10 або 20 років стажу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема й тих, які у період з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно сплачували підвищені відрахування, з 1 травня 2016 року здійснюється відпо-

відно до Закону № 1058, тобто на загальних підставах. Розмір пенсії, яка призначається на підставі Закону № 1058, залежить, зокрема, від стажу та розміру заробітної плати, із якої сплачено страхові внески (статті 25, 27, 40 Закону № 1058). Посадові оклади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування не підвищувалися з 2008 року до 2015 року. Лише з 1 грудня 2015 року відбувалося поступове та суттєве підвищення розміру заробітної плати цих категорій осіб. Відповідно й розмір пенсій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на підставі Закону № 1058, суттєво відрізнятиметься від тих, які призначені з 1 травня 2016 року на підставі статті 37 Закону № 3723. Крім того, рівень пенсійного забезпечення тих осіб, яким на день набрання чинності Законом № 889 залишилося найменше часу до набуття права на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, які мали більший стаж державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та сплачували підвищені відрахування, буде суттєво нижчим від тих, право на призначення пенсії в яких виникне пізніше. Тобто зміна умов пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування найбільш негативно вплинула на тих, кому станом на 1 травня 2016 року залишилося найменше часу до набуття права на призначення пенсії.

Конституційний Суд України вважає, що непередбачення у підпункті 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 перехідних чи компенсаційних механізмів пенсійного забезпечення для осіб, які у період із 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно перебували на посадах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, сплачували підвищені відрахування, але на день набрання чинності Законом № 889 не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, створює необґрунтовану відмінність у ставленні до цієї категорії осіб. Збереження особливих умов пенсійного забезпечення для осіб, які на день набрання чинності Законом № 889 мали відповідно 10 або 20 років стажу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, за умови повного скасування особливих умов пенсійного забезпечення без застосування перехідних чи компенсаційних механізмів для тих осіб, яким станом на 1 травня 2016 року не вистачило потрібного стажу, але які сплачували підвищені відрахування, не забезпечує розумного співвідношення між застосованими засобами та легітимною метою зміни умов пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (уніфікація пенсійного законодавства, забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи).

Отже, зміна юридичного регулювання пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування призвела до суттєвої різниці у рівні їх пенсійного забезпечення, що не забезпечує дотримання юридичної рівності — одного зі складників принципу верховенства права — та порушує конституційні гарантії права на соціальний захист.

4.6. Конституційний Суд України зазначає, що стаття 90 Закону № 889, частина сьома статті 21 Закону № 2493 є відсильними, вони встановлюють лише загальну модель законодавчого регулювання пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Закону № 1058, а не конкретні права й обов'язки зазначених категорій осіб.

Водночас Конституційний Суд України наголошує, що якщо внаслідок ухвалення нормативного акта змінено порядок регулювання суспільних відносин і виникла потреба, зокрема, забезпечити збереження обсягу та змісту прав і свобод громадян, що

існували за попереднього регулювання, або здійснити компенсаційні дії чи відшкодування певним категоріям громадян, які зазнають збитків, обмежень у зв'язку з реалізацією ухваленого нормативного акта, то таке юридичне регулювання встановлюють у перехідних положеннях ухваленого нормативного акта.

4.7. На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення статті 90 Закону № 889, частини сьомої статті 21 Закону № 2493 не суперечать Конституції України, а підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 у тім, що у ньому не встановлено перехідних чи компенсаційних механізмів для осіб, на яких не поширюється дія пунктів 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, але які сплачували підвищені відрахування, мали легітимні очікування щодо підвищених розмірів їх пенсійного забезпечення та зазнали або зазнають дискримінації внаслідок призначення їм пенсії на підставі Закону № 1058, суперечить частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 24, статті 46 Конституції України.

5. Конституційний Суд України наголошує, що виконання цього Рішення неможливе без належного законодавчого врегулювання. Визнання підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 неконституційним через відсутність перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період із 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 № 3723, покладає на державу позитивний обов'язок щодо унормування цих питань із урахуванням приписів Конституції України та цього Рішення у розумний строк.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 8, 32, 35, 51, 52, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»

Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), статтю 90 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, частину сьому статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–III зі змінами.

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII 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 України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII 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.

3. Закрити 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 України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII у тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII зі змінами, на підставі пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета.

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

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України».

ВЕЛИКА ПАЛАТА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1/r-2026 dated January 20, 2026, in the case upon the constitutional petition of the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights regarding the constitutionality of Article 90.2.1 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On Public Service» No. 889–VIII dated December 10, 2015, Article 21.7 of the Law «On Service in Local Self-Government Bodies» No. 2493–III dated June 7, 2001 (on the pension provision for public servants and local self-government officials)

The subject of the right to constitutional petition — the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights — appealed to the Constitutional Court of Ukraine to declare Article 90.2.1 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Public Service» No. 889–VIII dated December 10, 2015 (hereinafter, «Law No. 889») in terms of extending Article 37 of the Law «On Public Service» No. 3723–XII dated December 16, 1993, as amended (hereinafter, «Law No. 3723»), only to persons specified in paragraphs 10, 12 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 889, as well as in terms of not extending the validity of Article 37.1 of Law No. 3723 regarding the recalculation of pensions assigned to public servants; Article 21.7 of the Law «On Service in Local Self-Government Bodies» No. 2493–III dated June 7, 2001 as amended (hereinafter, «Law No. 2493») as incompatible with Articles 1, 3.2, 8.1, 8.2, 19.2, 22.2, 22.3, 40, 46.1, 46.2, 64 of the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

According to the contested provisions of Law No. 889, pension provision for public servants is carried out in accordance with Law «On Compulsory State Pension Insurance» No. 1058–IV dated July 9, 2003, as amended (hereinafter, «Law No. 1058») (Article 90); Law No. 3723 has been repealed, except for Article 37, which applies to persons specified in paragraphs 10, 12 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 889 (paragraph 2.1 of Section XI «Final and Transitional Provisions»).

Under Law No. 889, which entered into force on May 1, 2016, pension provision for public servants is carried out in accordance with Law No. 1058 (Article 90), with the exception of persons specified in paragraphs 10, 12 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 889 (paragraph 2.1 of Section XI «Final and Transitional Provisions»).

From January 1, 1994, until the entry into force of Law No. 889, the pension provision for public servants was regulated by Law No. 3723.

Pension provision for public servants and local self-government officials has been regulated by Law No. 1058 as a general law (*lex generalis*) since May 1, 2016, except for the cases specified in Articles 90.10 and 90.12 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 889, to which Article 37 of Law No. 3723 may be applied as a special law (*lex specialis*).

Pension provision for public servants and local self-government officials from May 1, 2016, is not carried out under the conditions specified by special law, but on the general grounds of Law No. 1058, except in cases where, on the date of entry into force of Law No. 889, persons had the length of service in the public service or local self-government bodies required for the appointment of a pension under Law No. 3723.

The Verkhovna Rada of Ukraine, having established that the pension provision for public servants and local self-government officials is carried out in accordance with Law No. 1058 (Article 90 of Law No. 889, Article 21.7 of Law No. 2493), exercised its powers to determine the basis for social protection and the forms and types of pension provision.

For a long time, the special requirements for public servants and local self-government officials and the restrictions on their constitutional rights in connection with their service in the public service and local self-government were compensated by special conditions for their pension provision under Law No. 3723.

Prior to the entry into force of Law No. 889, contributions to the Pension Fund from the salaries of public servants and local self-government officials were significantly higher than contributions from the salaries of other persons.

The payment of an additional levy for compulsory state pension insurance and/or a single contribution for compulsory state social insurance from the salaries of public servants and local self-government officials (hereinafter, «increased contributions») over a long period of time — from March 15, 2000, to April 30, 2016, inclusive — contributed to the emergence of legitimate expectations regarding the increased amount of their pension provision in the future.

The legitimate expectations of public servants and local self-government officials regarding the acquisition of the right to a pension on the basis of Article 37 of Law No. 3723 are linked to the availability of the required length of service in the public service and local self-government as of May 1, 2016, and therefore, persons who did not have such length of service on that date did not have such expectations.

Public servants and local self-government officials who paid increased contributions but are not covered by Articles 90.10 and 90.12 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of Law No. 889, as of May 1, 2016, not only did they not obtain the right to a pension on the terms specified in Article 37 of Law No. 3723, but they also did not receive any compensation for paying increased contributions: Law No. 889, Law No. 2493, and Law No. 1058 do not provide for mechanisms for reimbursement for the payment of increased contributions, transitional pension provisions, or consideration of the payment of increased contributions in any other way when calculating pensions for these categories of persons.

Pension provision for public servants and local self-government officials, as well as persons who, on the date of entry into force of Law No. 889, did not have 10 or 20 years of service in the public service or local self-government, including those who paid increased contributions between March 15, 2000, and April 30, 2016, inclusive, shall be carried out in accordance with Law No. 1058, i.e., on general grounds, from May 1, 2016. The amount of the pension granted on the basis of Law No. 1058 depends, in particular, on the length of service

and the amount of wages from which insurance contributions were paid (Articles 25, 27, 40 of Law No. 1058).

The change in pension conditions for public servants and local self-government officials had the most negative impact on those who, as of May 1, 2016, had the least time left before becoming eligible for a pension.

The change in the legal regulation of pension provision for public servants and local self-government officials has led to a significant difference in their pension levels, which does not ensure legal equality — one of the components of the rule of law — and violates constitutional guarantees of the right to social protection.

The Constitutional Court of Ukraine declared Article 90 of the Law «On Public Service» No. 889–VIII dated December 10, 2015, Article 21.7 of the Law «On Service in Local Self-Government Bodies» No. 2493–III dated June 7, 2001, as amended, as constitutional.

Article 90.2.1 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Public Service» No. 889–VIII dated December 10, 2015, is declared as unconstitutional in that it does not establish transitional conditions for pension provision or compensation mechanisms for persons who, in the period from March 15, 2000, to the date of entry into force of the Law «On Public Service» No. 889–VIII dated December 10, 2015, held positions of public servants, local self-government officials, but as of May 1, 2016, did not have the required length of service for the appointment of a pension on the basis of Article 37 of the Law «On Public Service» No. 3723–XII dated December 16, 1993, as amended.

The Constitutional Court of Ukraine held to close the constitutional proceedings in the case on the constitutional petition of the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights regarding the constitutionality of Article 90.2.1 of Section XI «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Public Service» No. 889–VIII dated December 10, 2015, in that it made it impossible to recalculate the amounts of pensions assigned on the basis of Article 37 of the Law of Ukraine «On Public Service» No. 3723–XII dated December 16, 1993, as amended, on the basis of Article 62.6 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — the availability of a decision of the Constitutional Court of Ukraine on the same subject.

Supplementary information:

- Report on the rule of law — Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011);
- Venice Commission Study, The updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025) 002;
- European Convention on Human Rights, 1950;
- Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights, 1950.

Cross-references:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 3-rp/2012, 25.01.2012;
- no. 9-rp/2012, 12.04.2012;
- no. 4-rp/2015, 13.05.2015;
- no. 1-r/2018, 27.02.2018;
- no. 9-r/2018, 07.11.2018;
- no. 5-r(II)/2020, 18.06.2020;
- no. 3-r/2022, 23.12.2022.

European Court of Human Rights:

- *Pichkur v. Ukraine*, no. 10441/06, 07.11.2013;
- *Wessels-Bergervoet v. The Netherlands*, no. 34462/97, 04.06.2002.

ОКРЕМА ДУМКА (РОЗБІЖНА)

**судді Конституційного Суду України Олега Первомайського
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**

Велика палата Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд) 20 січня 2026 року ухвалила Рішення № 1-р/2026 у справі № 1-301/2019(7129/19) 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», частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі — Рішення).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне викласти окрему думку (розбіжну) щодо Рішення та низки інших значущих понять та явищ.

Що ухвалив Конституційний Суд

1. Конституційний Суд у Рішенні:

— 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 визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними);

— 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), визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним);

— закрити 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» — наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета.

2. Варто зазначити, що стосовно підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 Конституційний Суд ухвалив одразу два рішення, а саме: рішення по суті справи (пункт 2 резолютивної частини) та процесуальне рішення про закриття конституційного провадження у справі¹ (пункт 3 резолютивної частини).

Вважаю, що з огляду на певну нетиповість ситуації, а саме на те, що Конституційний Суд ухвалив одразу два рішення стосовно одного й того ж припису Закону № 889, слід було дати хоча б лаконічні пояснення з цього питання в мотивувальній частині Рішення.

Щодо безсторонності складу Конституційного Суду в цьому конституційному провадженні

3. Першою підставою для моєї незгоди з Рішенням є те, що, на мою думку, його ухвалено з порушенням вимог щодо безсторонності складу Конституційного Суду.

Унікаючи дублювання більшості аргументів, що були викладені раніше², зазначу таке.

Верховна Рада України Постановою від 16 жовтня 2019 року № 195–ХІ призначила Совгирю Ольгу Володимирівну постійним представником Верховної Ради України у Конституційному Суді (далі — Постійний представник).

Конституційне провадження у справі № 1-301/2019(7129/19) 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», частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відкрила Друга колегія суддів Першого сенату Конституційного Суду ухвалою від 17 грудня 2019 року № 326-2(І)/2019.

Відкриту частину пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду у цій справі було проведено 17 лютого 2020 року.

Постійний представник не брав участі в цьому засіданні та листом від 11 лютого 2020 року № 11/302 проінформував Конституційний Суд про неможливість узяти участь у засіданні та висловив прохання розглянути цю справу у відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду за його відсутності.

До Конституційного Суду 3 березня 2020 року від Постійного представника надійшло клопотання про долучення документів до матеріалів справи № 30/7-126 (53307) (вх. № 11/48 від 4 березня 2020 року), в якому з посиланням на пункт 5 частини першої статті 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» було заявлено клопо-

¹ У зв'язку з ухваленням Конституційним Судом Рішення від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022.

² Див. Окрему думку судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України „Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації“» та Окрему думку судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців першого – четвертого частини другої, частини третьої, частини четвертої – дев'ятої, частин двадцятої, двадцять першої, двадцять другої, частин двадцять шостої, частин двадцять восьмої – тридцять третьої статті 9¹, статті 9² Закону України «Про альтернативні джерела енергії», частин другої, четвертої, пункту 3 частини дев'ятої статті 65 Закону України «Про ринок електричної енергії».

тання «приєднати до матеріалів справи лист Міністерства соціальної політики України (вих. № 2884/0/2-20/54 від 25 лютого 2020 року)», який було надіслано Постійному представнику на його запит до Міністерства соціальної політики України [вих. №30/10-93 (39973) від 18 лютого 2020 року].

4. Верховна Рада України Постановою від 27 липня 2022 року № 2442-ІХ призначила Совгірю Ольгу Володимирівну на посаду судді Конституційного Суду.

У зв'язку з відставкою судді-доповідача у справі № 1-301/2019(7129/19) суддю Конституційного Суду Совгірю Ольгу Володимирівну у грудні 2022 року було визначено суддею-доповідачем у цій справі.

Отже, ухвалення Рішення відбулося за участі судді Конституційного Суду Совгірі Ольги Володимирівни, яка в період з дня відкриття конституційного провадження у справі № 1-301/2019(7129/19) та до дня призначення на посаду судді Конституційного Суду перебувала на посаді та виконувала функції Постійного представника одного з учасників цього провадження.

Ураховуючи наведене, вважаю, що у справі № 1-301/2019(7129/19) мало місце процесуальне сумісництво, що унеможливило дотримання вимоги щодо безсторонності складу Конституційного Суду, що є обов'язковою передумовою для ухвалення ним рішень.

5. Розглядаючи питання щодо дотримання вимоги безсторонності складу Конституційного Суду в цьому та інших конституційних провадженнях, на мою думку, слід також зазначити таке.

Суддя Конституційного Суду Совгіря Ольга Володимирівна 7 грудня 2022 року подала заяву про самовідвід у справі № 1-301/2019(7129/19) з обґрунтуванням підстав для його задоволення, це, зокрема, реалізація нею як Постійним представником окремих повноважень учасника конституційного провадження.

Конституційний Суд Ухвалою від 2 березня 2023 року № 21-у/2023 відмовив у задоволенні зазначеної заяви про самовідвід.

Суддя Конституційного Суду Совгіря Ольга Володимирівна 11 вересня 2023 року подала заяву про самовідвід (за нововиявленими обставинами) у справі № 1-301/2019(7129/19) з посиланням, зокрема, на факт подання нею як Постійним представником клопотання про долучення документів до матеріалів справи від 3 березня 2020 року № 30/7-126 (53307) (вих. №11/48 від 4 березня 2020 року).

Конституційний Суд протокольною ухвалою повернув заяву про самовідвід (за нововиявленими обставинами) судді Конституційного Суду Совгірі Ользі Володимирівні без розгляду.

Отже, у цьому та низці інших конституційних проваджень¹ Конституційний Суд не виявив підстав для задоволення самовідводів та відводів судді Конституційного Суду на тій підставі, що суддя до дня призначення перебувала на посаді та виконувала функції Постійного представника одного з основних учасників конституційного провадження — Верховної Ради України.

¹ Див., зокрема, ухвали від 21 грудня 2022 року № 567-у/2022, від 31 січня 2023 року № 8-у/2023, від 2 лютого 2023 року № 11-у/2023, від 2 березня 2023 року № 19-у/2023, від 2 березня 2023 року № 22-у/2023, від 18 квітня 2023 року № 38-у/2023, від 20 квітня 2023 року № 43-у/2023, від 15 червня 2023 року № 59-у/2023, від 15 червня 2023 року № 60-у/2023, від 7 вересня 2023 року № 94-у/2024, від 7 вересня 2023 року № 95-у/2023, від 12 жовтня 2023 року № 106-у/2024.

Однак Конституційний Суд, розв'язуючи це питання вперше в Ухвалі від 8 вересня 2022 року № 525-у/2022 у справі № 1-234/2019(5329/19), дійшов висновку про те, що «у цій справі представництво Верховної Ради України у Конституційному Суді України здійснювала Совгіря О.В., вона брала участь у відкритій частині пленарного засідання Конституційного Суду України, заявляла клопотання.

Зважаючи на те, що процесуальне сумісництво судді Конституційного Суду України та учасника конституційного провадження в межах однієї і тієї ж справи неприпустиме, суддя Конституційного Суду України Совгіря О.В. не може брати участі у розгляді цієї справи як суддя» (друге речення абзацу першого, абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Обстоючи цю юридичну позицію, Конституційний Суд протягом 2022–2024 років неодноразово ухвалював аналогічні процесуальні рішення в низці інших конституційних проваджень¹.

6. Порівняльний аналіз двох юридичних позицій, які сформулював Конституційний Суд щодо цього питання, вказує на те, що 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.

Тобто, на думку Конституційного Суду, наявність у минулому в одного із суддів Конституційного Суду статусу Постійного представника одного з учасників конституційного провадження не є самодостатньою підставою для відводу або самовідводу судді Конституційного Суду.

Проте у разі дотримання такої юридичної позиції Конституційний Суд, розглядаючи заяви про самовідвід у справі № 1-301/2019(7129/19), мав урахувати, що Постійний представник, по-перше, у лютому 2020 року у письмовій формі висловив прохання щодо розгляду цієї справи у відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду за його відсутності, по-друге, у березні 2020 року подав згадане клопотання про долучення документів до матеріалів справи.

З огляду на наведене відмова у задоволенні Конституційним Судом заяви про самовідвід від 7 грудня 2022 року та відмова від розгляду заяви про самовідвід (за нововиявленими обставинами) від 11 вересня 2023 року мало наслідком порушення вимоги щодо безсторонності складу Конституційного Суду в цьому конституційному провадженні та юридичної позиції, сформульованої Конституційним Судом в цьому питанні².

¹ Ухвали від 21 грудня 2022 року № 568-у/2022, від 21 грудня 2022 року № 569-у/2022, від 31 січня 2023 року № 6-у/2023, від 31 січня 2023 року № 7-у/2023, від 2 лютого 2023 року № 10-у/2023, від 2 лютого 2023 року № 12-у/2023, від 2 березня 2023 року № 23-у/2023, від 16 березня 2023 року № 29-у/2023, від 18 квітня 2023 року № 39-у/2023, від 18 квітня 2023 року № 40-у/2023, від 18 квітня 2023 року № 41-у/2023, від 18 квітня 2023 року № 42-у/2023, від 20 квітня 2023 року № 44-у/2023, від 20 квітня 2023 року № 47-у/2023, від 16 травня 2023 року № 53-у/2023, від 4 липня 2023 року № 67-у/2023, від 11 липня 2023 року № 68-у/2023, від 1 лютого 2024 року № 18-у/2024.

² Конституційний Суд у Рішенні та інших актах, які він ухвалив у цьому конституційному провадженні, не навів аргументів, наприклад, з вказівкою на потребу забезпечення кворуму Конституційного Суду, які б пояснювали зміну чи уточнення юридичної позиції, сформульованої ним в Ухвалі від 8 вересня 2022 року № 525-у/2022 у справі № 1-234/2019(5329/19).

Щодо змісту Рішення

7. Незважаючи на ту обставину, що Рішення було ухвалено з порушенням вимоги щодо безсторонності складу Конституційного Суду, вважаю доречним висловити окремі міркування й стосовно змісту Рішення.

8. До найбільш важливих складових змісту Рішення слід віднести поняття «перехідні умови пенсійного забезпечення» та «компенсаційні механізми» відсутність яких у підпункті 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 щодо певної категорії осіб і є підставою для визнання цього припису неконституційним.

Однак щодо правильності вказівки в Рішенні одразу на обидва ці поняття є сумніви. Йдеться про помилковість, на моє переконання, вказівки на «перехідні умови пенсійного забезпечення», відсутність яких, за висновком Конституційного Суду, є однією з вад предмета конституційного контролю.

Аргументуючи останню тезу, зазначу таке.

За пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України та юридичною позицією Конституційного Суду «Верховна Рада України має конституційне повноваження ухвалювати закони, що визначають та змінюють нормативне регулювання пенсійного забезпечення» (перше речення абзацу першого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022).

Конституційний Суд у Рішенні слушно посилається на те, що «Верховна Рада України, ухваливши Закон № 889, реалізувала належні їй як єдиному органу законодавчої влади в Україні конституційні повноваження щодо визначення в законах основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення державних службовців» (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022); «стаття 46 та інші норми Конституції України не містять вказівки на права чи гарантії щодо застосування „особливих умов“ або „особливого порядку“ пенсійного забезпечення <...> державних службовців» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022).

Отже, Верховна Рада України, реалізуючи свої конституційні повноваження, ухвалила Закон № 889, яким відмовилась від «особливих умов» або «особливого порядку» пенсійного забезпечення публічних службовців. Подальше внормування пенсійних відносин публічних службовців мало бути здійснене на підставі Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV зі змінами, за винятком осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, яким надано право на пенсійне забезпечення на підставі статті 37 Закону № 3723.

Із цих міркувань, сформульований у Рішенні висновок щодо потреби унормування «перехідних умов пенсійного забезпечення» є вимогою щодо запровадження особливих умов пенсійного забезпечення для певної групи осіб — державних службовців, 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 № 3723.

Тобто Конституційний Суд водночас:

— визнає наявність розсуду законодавця у питанні відмови від «особливих умов» або «особливого порядку» пенсійного забезпечення державних службовців та служ-

бовців місцевого самоврядування й відсутність конституційних гарантій надання таких «особливих умов» або «особливого порядку» пенсійного забезпечення;

— зобов'язує Верховну Раду України вноرمувати «перехідні умови пенсійного забезпечення» для певного кола публічних службовців.

Ураховуючи наведене, сумнівною є юридична позиція, за якою Конституційний Суд має повноваження зобов'язувати Верховну Раду України визначати або в інший спосіб унормувати «перехідні умови пенсійного забезпечення» для певного кола публічних службовців.

9. Більш слушною виглядає юридична позиція Конституційного Суду, сформульована в Рішенні, в аспекті потреби вноرمування в Законі № 889 «компенсаційних механізмів» для певного кола осіб у випадках законодавчих змін в регулюванні суспільних відносин у разі, коли в учасників цих відносин були сформовані певні правомірні сподівання.

З огляду на формування Конституційним Судом сучасної національної конституційної доктрини, вважаю, що сформульована в Рішенні юридична позиція щодо обов'язку законодавця зі встановлення в законі «компенсаційних механізмів» у разі внесення змін, насамперед у законодавство, що вноормує соціальні та пенсійні відносини, є застосовною й в низці інших конституційних проваджень.

Щодо предмету формування правомірних сподівань (легітимних очікувань)

10. Мотивуючи неконституційність підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, Конституційний Суд у Рішенні:

— зазначив, що «сплата додаткового збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та/або єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування із заробітної плати державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (далі — підвищені відрахування) упродовж тривалого часу — з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно — сприяла виникненню правомірних очікувань щодо підвищеного розміру їх пенсійного забезпечення у майбутньому» (абзац сьомий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини);

— виснував, що «відсутність у підпункті 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 <...> положень щодо перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно перебували на посадах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, сплачували підвищені відрахування, але на день набрання чинності Законом № 889 не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, спричинила виникнення у зазначеної категорії громадян відчуття руйнування їхніх легітимних очікувань <...>» (абзац п'ятий підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

11. Аналізуючи наведені мотиви Рішення, слід зазначити таке.

По-перше, дискусійним є твердження про те, що «правомірні очікування» взагалі можуть формуватися щодо «підвищеного розміру пенсійного забезпечення у майбутньому».

Щодо істинності цього судження є цілком логічні запитання, а саме: порівняно з яким іншим розміром пенсійного забезпечення має бути підвищення. Чи може очі-

кування «підвищеного розміру пенсійного забезпечення у майбутньому», з огляду на його в певній мірі «розпливчатий зміст», отримати юридичний захист. Рішення не містить відповіді на ці запитання.

По-друге, Конституційний Суд у Рішенні твердить про формування «правомірних очікувань» щодо «підвищеного розміру пенсійного забезпечення у майбутньому» і водночас доходить висновку про наявність у певного кола осіб відчуття руйнування їхніх легітимних очікувань у зв'язку з тим, що у підпункті 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 відсутні положення щодо перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів.

Однак, як визначив сам Конституційний Суд, «правомірні очікування» формувались у публічних службовців щодо «підвищеного розміру пенсійного забезпечення у майбутньому», а не щодо «перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів». Тому відчуття руйнування очікувань цих осіб мало б стосуватись того предмета, який початково визначив Конституційний Суд.

Тобто, якщо публічні службовці очікували «підвищений розмір пенсійного забезпечення у майбутньому», то саме щодо цього явища й могло виникнути відчуття руйнування їхніх очікувань, а не стосовно «перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів».

У Рішенні відсутнє пояснення щодо підстав зміни предмета правомірних сподівань (легітимних очікувань).

Щодо періоду формування правомірних сподівань (легітимних очікувань)

12. Згідно з Рішенням підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 є неконституційним 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 № 3723.

13. Буквальне тлумачення цього формулювання дає підстави для висновку, що перехідні умови пенсійного забезпечення чи компенсаційні механізми мають бути запроваджені лише для тих осіб, які перебували на посадах державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування протягом усього періоду, визначеного у Рішенні, а саме з 15 березня 2000 року до 1 травня 2016 року, тобто більше 16 років.

У разі помилковості такого тлумачення виникає питання щодо того, який же період перебування на посадах державної служби або на посадах в органах місцевого самоврядування у цьому часовому інтервалі¹ є достатнім та необхідним для того, щоб особа могла претендувати на «перехідні умови пенсійного забезпечення» чи «компенсаційні механізми».

У цьому аспекті аналізу мотивації Рішення важливо те, що Конституційний Суд спочатку посилається на своє Рішення від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022, за яким «диференціація прав учасників суспільних відносин за певним часовим (темпоральним) показником [наприклад, за строком перебування на посадах державної служби

¹ 15 березня 2000 року до 1 травня 2016 року.

(стаж служби)] є традиційним та поширеним засобом нормативного регулювання, застосування якого в законодавстві саме по собі не свідчить про дискримінаційний характер подібних приписів» (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Однак надалі Конституційний Суд у Рішенні висновує:

— «застосування цієї диференціації стає дискримінаційним, якщо воно не має об'єктивного та розумного обґрунтування» (друге речення абзацу шостого підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини);

— «зміна юридичного регулювання пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування призвела до такого» (абзац сьомий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини);

— «зміна умов пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування найбільш негативно вплинула на тих, кому станом на 1 травня 2016 року залишилося найменше часу до набуття права на призначення пенсії» (сьоме речення абзацу десятого підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини).

Тобто за висновком Конституційного Суду надання права на пенсійне забезпечення на підставі статті 37 Закону № 3723 лише особам, зазначеним у пунктах 10 і 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889, є дискримінаційним.

14. Опонуючи цій частині мотивації, наведеної у Рішенні, зазначу таке.

У дискусії щодо можливої дискримінації за певним часовим (темпоральним) показником [наприклад, за строком перебування на посадах державної служби (стаж служби)] слід згадати про те, що навіть виконавши Рішення та змінивши «часові межі» для надання права на вибір пенсійного забезпечення на підставі статті 37 Закону № 3723, наприклад, встановивши стаж публічної служби у 1 (один) або 5 (п'ять) років, український парламент лише створить нову норму закону для її оспорювання вже тими особами, які не матимуть і такого зменшеного стажу публічної служби.

Тому, стверджуючи у Рішенні про дискримінацію стосовно певного кола осіб, Конституційний Суд, насправді, формулює нову та доволі дискусійну юридичну позицію щодо самої можливості встановлення в законі певних часових показників.

15. Мотивація Рішення ґрунтується також на тому, що «відсутність у підпункті 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 <...> положень щодо перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно перебували на посадах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування <...> спричинила виникнення у зазначеної категорії громадян відчуття руйнування їхніх легітимних очікувань, що є несумісним із вимогою юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права» (абзац п'ятий підпункту 4.4. пункту 4 мотивувальної частини).

Однак, при визначенні у Рішенні часового періоду, протягом якого за твердженням Конституційного Суду були сформовані правомірні сподівання (легітимні очікування), не враховано те, що Закон № 889 було ухвалено 10 грудня 2015 року, опубліковано в газеті «Голос України» № 250 від 31 грудня 2015 року й він набув чинності 1 травня 2016 року.

Тобто приписами Закону № 889 було встановлено перехідний період між його офіційним оприлюдненням і набранням ним чинності та його застосуванням.

Установлення перехідного періоду у разі внесення законодавчих змін у ділянку пенсійного забезпечення надає особам, яких стосуються ці зміни, розумно достатній час для пристосування до таких змін.

З огляду на цю обставину виникає сумнів щодо формування правомірних сподівань у осіб, які перебували на посадах публічної служби у період з 31 грудня 2015 року до 30 квітня 2016 року, оскільки в цей період заінтересовані особи мали можливість усвідомити, що Закон № 889 не містить приписів, що встановлюють «особливі умови» пенсійного забезпечення для публічних службовців.

Щодо законодавчого упущення

16. Згідно з Рішенням конституційною вадою оспорюваної норми Закону № 889 є відсутність в ній певних приписів.

У цьому аспекті важливою для врахування була юридична позиція Конституційного Суду, за якою підставою ухвалення рішення щодо неконституційності є випадки виявлення саме законодавчого упущення (*legislative omission*), а не встановлення факту відсутності того чи іншого припису акта права, оскільки «законодавче упущення відрізняється від звичайної законодавчої прогалини (лакуни) і є незабезпеченням державою потрібного унормування певного сегмента суспільних відносин, що порушує конституційні норми, принципи, гарантії, права і свободи людини» [підпункт 4.4 пункту 4 Рішення від 20 грудня 2023 року № 11-р(П)/2023].

Оскільки Конституційний Суд у Рішенні не кваліфікував встановлений факт як законодавче упущення, то виникають питання, по-перше, щодо сутності такого конституційного порушення та, по-друге, чи є відсутність приписів щодо «перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів» у Законі № 889 тим, що відрізняється від законодавчого упущення.

Відсутність відповідей на ці питання в Рішенні негативно впливає на розуміння конституційної доктрини, яку формує Конституційний Суд.

Щодо дня втрати чинності приписом підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889

17. За Рішенням від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, визнаний неконституційним у тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723, має втратити чинність через три місяці з дня припинення чи скасування в Україні воєнного стану, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 зі змінами (пункт 2 резолютивної частини).

Натомість, ухваливши Рішення щодо того самого припису Закону № 889, Конституційний Суд не скористався повноваженням щодо відтермінування втрати ним чинності. Тому підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 у зазначеному Конституційним Судом аспекті є неконституційним та втрачає чинність із дня ухвалення Рішення.

У Рішенні не наведено обґрунтування застосування Конституційним Судом стосовно одного і того самого припису Закону № 889 різних юридичних позицій щодо моменту втрати цим приписом чинності.

Висновки

18. Основний Закон України встановлює обов'язковість рішень та висновків Конституційного Суду, які він ухвалює.

Конституційний Суд у Рішенні зазначив, що «виконання цього Рішення неможливе без належного законодавчого врегулювання. Визнання підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 неконституційним <...> покладає на державу позитивний обов'язок щодо унормування цих питань із урахуванням приписів Конституції України та цього Рішення у розумний строк» (пункт 5 мотивувальної частини).

Вказівка у Рішенні на початкову неможливість його виконання та водночас відсутність в ньому вказівки на конкретний строк для «належного законодавчого врегулювання», на мою думку, нівелює юридичне значення Рішення та його розуміння як частини «живої» Конституції України.

19. Констатувавши у Рішенні позитивний обов'язок держави щодо унормування питань пенсійного забезпечення у розумний строк, Конституційний Суд, вочевидь, демонструє віру в те, що Рішення буде виконано й розумність все ще має сенс у цьому вже не зовсім розумному світі.

Як реагувати пенсіонерам публічної служби на факт ухвалення Рішення? Мабуть, теж вірити. Вірити в нашу Перемогу, вірити нашій державі та в те, що вони доживуть до виконання Рішення.

Суддя
Конституційного Суду України

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

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 Совгира 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 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;

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.

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 відносин¹.

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»².

¹ Погребняк С.П. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання. Загальні проблеми правової науки. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1 (72). С. 44.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 242.

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 усталеним правилом тлумачення юридичних текстів «*casus omissus pro omissa 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 Законом¹: рішення, висновки, 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, 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»².

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.

¹ Різник С.В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. С. 403.

² Ткачук П.М. Цит. за: Спінчевська О.М. Конституційний юрисдикційний процес: сучасний стан та перспективи удосконалення: дис. ... д-ра філософії за спец. 081 «Право» / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. С. 63.

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 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.

УХВАЛА ПЕРШОГО СЕНАТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**про закриття конституційного провадження у справі
за конституційною скаргою Тимошенка Олега Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України**

Київ
22 грудня 2025 року
№ 15-уп(І)/2025

Справа № 3-177/2025(356/25)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича — головуючого,
Барабаша Юрія Григоровича,
Гришук Оксани Вікторівни,
Кичуна Віктора Івановича,
Олійник Алли Сергіївни — доповідача,
Філюка Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні питання про закриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Тимошенка Олега Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України.

Заслухавши суддю-доповідача Олійник А.С. та дослідивши матеріали справи, Перший сенат Конституційного Суду України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернувся Тимошенко О.І. із клопотанням перевірити на відповідність статтям 43, 55, 64, 129 Конституції України (конституційність) частину першу статті 233 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс).

Згідно з частиною першою статті 233 Кодексу «працівник може звернутися із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті».

2. Третя колегія суддів Першого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 14 жовтня 2025 року № 178-3(І)/2025 відкрила конституційне провадження у цій справі.

3. Перший сенат Конституційного Суду України Ухвалою від 5 листопада 2025 року № 75-у(І)/2025 вирішив розглянути справу за конституційною скаргою Тимошенка О.І. у формі письмового провадження.

4. Під час розгляду справи Перший сенат Конституційного Суду України дійшов висновку, що конституційне провадження у цій справі підлягає закриттю з огляду на таке.

Згідно з Законом України «Про Конституційний Суд України» сенат Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для цього (частина четверта статті 63); за статтею 62 цього закону такою підставою є наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційної скарги (пункт 6).

Конституційний Суд України Рішенням від 11 грудня 2025 року № 1-р/2025 визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину першу статті 233 Кодексу в частині встановлення тримісячного строку для звернення працівника до суду про стягнення заробітної плати та інших належних працівникові виплат.

Згідно зі статтями 62, 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційної скарги є підставою для закриття конституційного провадження у справі.

Отже, конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Тимошенка О.І. щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу підлягає закриттю на підставі пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 62, 63, 67, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 48, § 55 Регламенту Конституційного Суду України Перший сенат Конституційного Суду України

П О С Т А Н О В И В:

1. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Тимошенка Олега Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 233 Кодексу законів про працю України на підставі пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційної скарги.

2. Ухвала Першого сенату Конституційного Суду України є остаточною.

**ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**УХВАЛА
ПЕРШОГО СЕНАТУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**про закриття конституційного провадження
у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «АВТОІМПЕРІЯ-М»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу першого частини третьої статті 23
Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII**

Київ
21 січня 2026 року
№ 2-уп(I)/2026

Справа № 3-195/2025(394/25)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича — головуючого,
Барабаша Юрія Григоровича,
Гришук Оксани Вікторівни,
Кичуна Віктора Івановича — доповідача,
Олійник Алли Сергіївни,
Совгирі Ольги Володимирівни,
Філюка Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «АВТОІМПЕРІЯ-М» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12).

Заслухавши суддю-доповідача Кичуна В.І. та дослідивши матеріали справи, Перший сенат Конституційного Суду України

установив:

1. Товариство з обмеженою відповідальністю «АВТОІМПЕРІЯ-М» (далі — Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині першій статті 8, пункту 3 частини першої статті 131¹ Конституції України (конституційність) абзац перший частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі — Закон).

Згідно з абзацом першим частини третьої статті 23 Закону «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу».

2. Перша колегія суддів Першого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 19 листопада 2025 року № 208-1(І)/2025 відкрила конституційне провадження у цій справі.

3. Перший сенат Конституційного Суду України, повно та всебічно розглянувши матеріали справи, дійшов висновку про наявність підстав для закриття конституційного провадження у справі з огляду на таке.

Сенат Конституційного Суду України згідно з частиною четвертою статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Відповідно до пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» такою підставою є наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційної скарги.

Конституційний Суд України 3 грудня 2025 року ухвалив Рішення № 6-р(ІІ)/2025, у якому, зокрема, визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

Зазначене рішення стосується того самого предмета конституційної скарги, щодо якого Товариство звернулося до Конституційного Суду України, а саме абзацу першого частини третьої статті 23 Закону.

З огляду на наведене Перший сенат Конституційного Суду України висноує, що конституційне провадження у цій справі належить закрити на підставі пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційної скарги.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 55, 147, 150, 151¹, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 62, 63, 64, 65, 67, 83, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до § 48, § 55 Регламенту Конституційного Суду України Перший сенат Конституційного Суду України

ПОСТАНОВИВ:

1. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «АВТОІМПЕРІЯ-М» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII на підставі пункту 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційної скарги.

2. Ухвала Першого сенату Конституційного Суду України є остаточною.

**ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**УХВАЛА
ДРУГОЇ КОЛЕГІЇ СУДДІВ
ДРУГОГО СЕНАТУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**про відмову у відкритті конституційного провадження у справі
за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸
Закону України «Про Конституційний Суд України»**

Київ
27 листопада 2025 року
№ 229-2(II)/2025

Справа № 3-140/2025(276/25)

Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України у такому складі:

Лемак Василь Васильович — головуючий, доповідач,
Водянніков Олександр Юрійович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянула на засіданні питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 35, ст. 376) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Лемака В.В. та дослідивши матеріали справи, Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України

у с т а н о в и л а:

1. Плескач В.Ю. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) абзац шостий частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII зі змінами, яким встановлено, що «стосовно кандидатів, які отримали оцінку „не відповідає“ за критеріями високих моральних якостей або визнаного рівня компетентності у сфері права, Дорадча група оприлюднює лише резолютивну частину рішення, без наведення мотивів, які стали підставою для його ухвалення. Повний текст рішення із мотивуванням оприлюднюється Дорадчою групою на письмову вимогу кандидата, який отримав оцінку „не відповідає“».

1.1. Із матеріалів конституційної скарги вбачається таке.

Плескач В.Ю. звернувся до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції з позовом до Дорадчої групи експертів (далі — Дорад-

ча група), «в якому просив визнати протиправною відмову Дорадчої групи у наданні публічної інформації на його запит від 09 квітня 2024 року та зобов'язати відповідача повторно розглянути вказаний запит про отримання публічної інформації з урахуванням висновків суду і надати публічну інформацію в електронному вигляді».

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду рішенням від 16 січня 2025 року позов Плескача В.Ю. задовольнила.

Не погоджуючись із указаним судовим рішенням, Дорадча група подала апеляційну скаргу до Великої Палати Верховного Суду.

Велика Палата Верховного Суду постановою від 26 червня 2025 року рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16 січня 2025 року скасувала; у задоволенні позову Плескача В.Ю. до Дорадчої групи про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити певні дії відмовила.

1.2. На думку суб'єкта права на конституційну скаргу, оспорювані приписи Закону України «Про Конституційний Суд України» суперечать статті 34 Конституції України, зокрема, порушують його конституційне право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір, оскільки встановлюють «абсолютну, непропорційну, негнучку, безвиключну заборону в отриманні доступу до інформації, яка має високий суспільний інтерес».

На підтвердження своєї позиції Плескач В.Ю. посилається на окремі приписи Конституції України, рішення Конституційного Суду України, практику Європейського суду з прав людини, Суду Справедливості Європейського Союзу та конституційних судів інших держав, а також на окремі приписи Закону України «Про доступ до публічної інформації».

2. Розв'язуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі, Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України виходить із такого.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України; конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано (стаття 151¹ Основного Закону України).

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційна скарга має містити обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих приписів) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону (пункт 6 частини другої статті 55); конституційна скарга є прийнятною за умов її відповідності вимогам, визначеним статтями 55, 56 цього закону (абзац перший частини першої статті 77).

2.1. Суб'єкт права на конституційну скаргу, обґрунтовуючи неконституційність абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України», твердить, що ці приписи містять, зокрема, «безвиключну заборону в отриманні доступу до інформації, яка має високий суспільний інтерес».

Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України акцентує увагу на тому, що конституційною вимогою реалізації права на звернення з конституцій-

ною скаргою є наявність зв'язку між оспорюваним приписом закону України, який, на думку особи, суперечить Конституції України, та застосуванням цього припису в остаточному судовому рішенні в її справі, тобто справі, в якій суди системи судоустрою України розглядали по суті юридичний спір за участю цієї особи.

За юридичною позицією Конституційного Суду України «вільне вираження людиною своїх поглядів та переконань безпосередньо пов'язане з правом людини на інформацію, яке включає в себе право на вільне збирання, зберігання, використання, поширення інформації. Водночас не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга статті 32 Основного Закону України). Право на вільне поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина третя статті 34 Конституції України)» (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 грудня 2021 року № 3-р/2021).

Автор клопотання не навів аргументів, які свідчили б про зважування права на захист приватного життя та права збирати інформацію — індивідуальних прав, гарантованих статтями 32 і 34 Конституції України, зокрема переваги одного з цих конституційних прав.

2.2. Досліджуючи питання прийнятності конституційної скарги, Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України зважає на практику Європейського суду з прав людини щодо оцінки втручання в сферу дії статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У рішенні у справі *Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Poland* від 21 березня 2024 року (заява № 10103/20) Європейський суд з прав людини урахував такі критерії, як мета запиту на отримання інформації, характер запитуваної інформації, роль заявника, чи була інформація створеною та доступною, та зауважив, що ці критерії є сукупними (§ 49). У цій же справі Європейський суд з прав людини, зокрема, надав «особливої ваги ролі заявника як журналіста або як громадського наглядового органу, або неурядової організації, діяльність яких стосується питань суспільного інтересу» (§ 54).

Матеріали, додані до конституційної скарги, не містять даних, які свідчать про участь суб'єкта права на конституційну скаргу у конкурсі на посаду судді Конституційного Суду України або підтверджують його інший (професійний, громадський) істотний інтерес.

Тому наведення у конституційній скарзі аргументів щодо суспільного інтересу в отриманні інформації не позбавляє автора клопотання обов'язку обґрунтувати зв'язок оспорюваних приписів Закону України «Про Конституційний Суд України» із його справою, яку по суті розглядали суди системи судоустрою України, зокрема вказати (окреслити) індивідуальне людське право, гарантоване Конституцією України, яке, на його думку, порушено, а також навести доводи, які підтверджували б причиново-наслідковий зв'язок між оспорюваними приписами Закону України «Про Конституційний Суд України» та шкодою, завданою зазначеному індивідуальному праву цього суб'єкта.

З огляду на суть інституту конституційної скарги Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України висноує, що конституційна скарга не є скаргою

actio popularis (в інтересах правопорядку), а наведеними твердженнями Плєскач В.Ю. лише висловив позицію щодо відповідного законодавчого регулювання, не підкріпивши її аргументами про порушення його конституційного права.

Отже, Плєскач В.Ю. не обґрунтував тверджень щодо неконституційності оспорюваних приписів Закону України «Про Конституційний Суд України» в розумінні пункту 6 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 4 статті 62 цього закону — неприйнятність конституційної скарги.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 37, 50, 55, 56, 58, 62, 77, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до § 45, § 56 Регламенту Конституційного Суду України Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України

п о с т а н о в и л а :

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостої частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII зі змінами на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

2. Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України є остаточною.

**ДРУГА КОЛЕГІЯ СУДДІВ
ДРУГОГО СЕНАТУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

ОКРЕМА (ЗБІЖНА) ДУМКА

судді Конституційного Суду України Олександра Водяннікова
стосовно Ухвали Другої колегії суддів
Другого сенату Конституційного Суду України
про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸
Закону України «Про Конституційний Суд України»
від 27 листопада 2025 року № 229-2(II)/2025

Людські права не виникають із цікавості чи людської допитливості. Вони, згідно з класичною формулою, є невід'ємними, невідчужуваними, непорушними і такими, що притаманні самій людській природі. У цьому сенсі вони не залежать від будь-якого акту їх формального визнання чи декларування.

Така природа людських прав породжує концептуальне питання: навіщо їх взагалі закріплюють у конституціях? Чи не мали рацію «батьки-засновники» Конституції Сполучених Штатів і діячі Французької революції, які не включали в установчі тексти каталоги людських прав, покладаючись натомість на природно-правову очевидність свободи?

Відповідь, як видається, полягає у тому, що право — завжди раціональне, жодна правова норма має свій сенс і призначення. Це стосується і конституційного права: жодна цінність, жоден принцип і жодна свобода не є «річчю в собі». Кожен припис Конституції — від преамбули до прикінцевих норм — спрямований на досягнення певної цілі в політичній і соціальній організації людської спільноти.

Цю телеологічну природу прав підтверджує і норма про невичерпність переліку прав і свобод, закріплених у Конституції України. Права, не перелічені у тексті, не виникають як *deus ex machina* чи з довільної індивідуальної волі. Вони постають із «сутінків» чи «півтіні» проголошених прав у світлі їхніх функцій, цілей і загальної конституційної парадигми. Як пояснив суддя Дуглас, викладаючи позицію Верховного Суду США у справі *Griswold v. Connecticut*, «конкретні гарантії, закріплені в Біллі про права, мають свої „півтіні“ (*penumbras*), сформовані випромінюванням цих гарантій, які надають їм життєвості та реального змісту»¹.

Конституція у цьому сенсі є не просто юридичним текстом, а установчим актом політичної спільноти (*body politic*). Вона є «найвищим правом країни» (*supreme law of the land*), оскільки втілює первинну волю політичної нації до самовизначення і є актом реалізації первинної установчої влади. Із цієї причини Конституція не зводиться до сукупності приписів. Вона існує як система сенсів, відсилок, понять, ідей та наративів, у яку занурений кожен її припис. Кожен конституційний припис перебуває у системному взаємозв'язку з іншими приписами Конституції, і разом вони утворюють цілісність².

¹ *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965), at 484.

² Йдеться про принцип системної єдності приписів Конституції. Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо оприлюднення актів органів адвокатського самоврядування); Окрема (збіжна) думка судді Конституційного Суду України Олександра Водяннікова стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо оприлюднення актів органів адвокатського самоврядування).

Разом з тим ця цілісність ніколи не означала і не означає функціонування Конституції як завершеної політичної ідеології. Конституція України встановлює принципи суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, але не нав'язує політичній спільноті єдиної візії її майбутнього. Навпаки, вона зобов'язує зберігати демократичний процес як простір відкритого вироблення такої візії.

Саме тут постає фундаментальна концепція свободи: Конституція захищає не індивідуальне бажання, не випадкову допитливість і не будь-яку форму волевиявлення. Вона захищає простір самовизначення людини, її здатність діяти вільно, відповідально і усвідомлено — у співвіднесенні з іншими, з чужою автономією, з вимогами політичної спільноти. Свобода у конституційному сенсі завжди співвіднесена з іншою свободою, із межами гідності, з потребою у відповідальності. І саме тому не кожна воля, не кожне бажання і не кожен інтерес піднімаються до рівня конституційної свободи.

Отже, Конституція охороняє не індивідуальну волю як таку, а автономію особи, її спроможність діяти вільно, відповідально і усвідомлено — як вияв первинної «свободи свобод», з якої постає вся система прав і яка виражається у свободі самовизначення та вільного і всебічного розвитку особистості. Саме тому свобода одного індивіда завжди співвіднесена зі свободою іншого, з чужою автономією.

Саме у такому світлі телеологічного розуміння прав і системної єдності приписів Конституції України має бути оцінена і справа за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича (далі — Заявник) щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон). Не кожен інтерес, не кожне бажання знати і не кожне очікування інформації набувають конституційного захисту. Йдеться не лише про формальну допустимість конституційної скарги, а про визначення того, що саме у конституційному сенсі підлягає захисту як свобода.

У цій справі Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України правильно відмовила у відкритті конституційного провадження: Конституція України не гарантує права на марну цікавість. Це має значення під час застосування критеріїв прийнятності конституційної скарги, яка є механізмом конституційного захисту прав і свобод індивіда, а не формою *actio popularis*.

Я погоджуюсь із висновком Конституційного Суду України (далі — Суд) про відмову у відкритті конституційного провадження у цій справі з огляду на відсутність зв'язку між оспорюваним приписом Закону та індивідуальними правами Заявника. Водночас предмет розгляду у справі виходить за межі суто процесуального питання прийнятності конституційної скарги і стосується фундаментального розуміння того, що саме є об'єктом конституційного захисту у справах за конституційними скаргами і як це визначає зміст критеріїв прийнятності конституційних скарг.

Отже, на підставі статті 93 Закону, § 74 Регламенту Суду вважаю за потрібне викласти окрему (збіжну) думку щодо Ухвали Другої колегії суддів Другого сенату Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Заявника щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону від 27 листопада 2025 року № 229-2(II)/2025 (далі — Ухвала).

1. Прийнятність конституційної скарги: стандарт *prima facie*

Відповідно до пункту 6 частини другої статті 55 Закону у конституційній скарзі зазначається обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих приписів) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією Украй-

ни прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону. Тобто ця процесуальна вимога до конституційної скарги означає, що суб'єкт права на конституційну скаргу має не лише зазначити, яка норма закону, на його думку, є неконституційною, а й обґрунтувати, яке саме його право, гарантоване Конституцією України, було порушене внаслідок застосування цієї норми у його справі. Заявник має окреслити: 1) зміст конституційного права, на яке він посилається; 2) спосіб, у який це право було зачеплене; 3) причинно-наслідковий зв'язок між застосуванням закону та шкодою праву заявника.

Тобто стверджуючи про невідповідність оспорюваного закону України (його окремих приписів) Основному Закону України, суб'єкт права на конституційну скаргу має навести аргументи, які б свідчили про *prima facie* обґрунтованість змісту і вимог конституційної скарги. Такі аргументи мають бути достатніми для колегії Суду висувати: 1) про наявність у скарзі конституційного питання; 2) таке питання може бути предметом розгляду в провадженні за конституційною скаргою.

Стандарт *prima facie* не означає, що заявник має повністю чи переконливо довести неконституційність норми на стадії прийнятності. Однак він повинен показати, що його скарга порушує справжнє конституційне питання, а не є вираженням незгоди із законом чи судовим рішенням, публіцистичною оцінкою або спробою використати Суд як четверту інстанцію. Адже саме заявник формулює предмет конституційного контролю, а Суд не може *ex officio* формулювати аргументи, якщо заявник не навів достатнього обґрунтування порушення свого права.

На стадії вирішення питання про відкриття конституційного провадження Суд не здійснює повного конституційного аналізу норми закону і не надає остаточного тлумачення приписів Конституції України, на порушення яких посилається заявник. Натомість Суд приймає *pro tempore* правову кваліфікацію справи заявником і оцінює, чи можуть наведені твердження вести в принципі до висновку про наявність порушення конституційного права або свободи.

Застосування цього тесту не передбачає визнання доводів заявника обґрунтованими по суті. Суд не встановлює, чи справді оспорювана норма закону не відповідає Конституції України; він лише визначає, чи можлива така оцінка за умови підтвердження наведених обставин та за умови певного тлумачення норм Конституції України. Власне тому на цьому етапі не вимагається повного і переконливого доведення неконституційності припису закону.

Достатнім є те, щоб заявник навів правдоподібні й логічно узгоджені аргументи, які, за умови їх підтвердження, могли б свідчити про порушення законодавчим приписом Конституції України. Якщо ж із самого змісту конституційної скарги випливає, що наведені факти не можуть утворювати порушення заявленого конституційного права, або якщо твердження є внутрішньо суперечливими, очевидно необґрунтованими чи суто оціночними, Суд визнає скаргу неприйнятною і відмовляє у відкритті провадження.

Застосовуючи тест *prima facie*, Суд по суті перевіряє конституційну скаргу за трьома ключовими елементами:

1) чи вказано заявником конкретне право або свободу, гарантовані Конституцією України;

2) чи наведено фактичні обставини, які можуть свідчити про таке порушення;

3) чи існує причинно-наслідковий зв'язок між застосуванням оспорюваної норми та зазначеною шкодою правам і свободам особи.

Отже, стандарт *prima facie*, закладений пунктом 6 частини другої статті 55 Закону — це процесуальний фільтр, що захищає інститут конституційної скарги від перетворення на механізм *actio popularis*. Він гарантує, що Суд розглядатиме справи, у яких дійсно поставлено під сумнів реалізацію конкретного конституційного права.

Незважаючи на належний рівень аргументації та взірцеву опрацьованість аргументів конституційної скарги, у ній наявні два концептуальні аспекти, які не дали змоги подолати поріг *prima facie* прийнятності. По-перше, спосіб, у який Заявник окреслив стверджуване порушення конституційного права, не дозволяє дійти переконливого висновку про існування у нього за обставинами цієї справи індивідуального конституційного права на одержання запитуваної інформації. По-друге, у конституційній скарзі не наведено достатніх доводів, які б свідчили про наявність причинно-наслідкового зв'язку між застосуванням оспорюваного припису та впливом на правове становище самого Заявника.

Ці два аспекти за обставинами цієї справи є взаємопов'язаними: відсутність належної кваліфікації стверджуваного права унеможливорює і встановлення юридично значущої шкоди, а водночас неможливість окреслити конкретний вплив на правове становище Заявника не дає змоги ідентифікувати право, яке начебто зазнало порушення. У сукупності ці обставини призвели до висновку про неприйнятність конституційної скарги Заявника щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису Закону.

2. Обставини справи

Ця справа здається простою: запит на інформацію, відмова, конституційна скарга. Але насправді вона виводить на глибше питання: чи означає свобода інформації право знати все, чи лише право знати те, що має конституційний сенс. Інакше кажучи, чи охоплює Конституція України право на допитливість за відсутності ані правового, ані суспільного виміру.

Основні обставини справи наведені в Ухвалі. Я лише наведу ключові моменти, які мають значення для подальшого аналізу.

У 2023 році була докорінно змінена процедура конкурсного добору кандидатів на посаду судді Суду (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України» від 27 липня 2023 року № 3277-IX). Нова процедура, запроваджена цими змінами, передбачає залучення Дорадчої групи експертів (далі — ДГЕ) для сприяння суб'єктам призначення в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду. У межах виконання цього мандата вона здійснює аналіз поданих кандидатами документів, зокрема відомостей з обмеженим доступом, звертається до органів публічної влади та інших осіб із вимогою надати інформацію, потрібну для проведення оцінювання, а також проводить співбесіди з кандидатами, за результатами чого ухвалює вмотивовані рішення щодо відповідності встановленим критеріям і подає узагальнені висновки суб'єктам призначення.

У межах конкурсного добору на посаду судді Суду ДГЕ у березні 2024 року оцінила кандидатів за критеріями високих моральних якостей і визнаного рівня компетентності у сфері права. За результатами цього оцінювання 23 березня 2024 року було ухвалено рішення щодо відповідності або невідповідності окремих осіб установленим критеріям; резолютивні частини «негативних» рішень оприлюднено на офіційному вебсайті Суду.

Заявник, який не був кандидатом у межах відповідної конкурсної процедури та не мав процесуального статусу її учасника, 9 квітня 2024 року звернувся до ДГЕ із запитом про надання копій повних текстів мотивувальних частин рішень щодо кандидатів, визнаних такими, що «не відповідають» за критеріями високих моральних якостей.

У конституційній скарзі Заявник не вказав, навіщо йому була потрібна ця інформація, хоча це, на мою думку, є важливим для оцінки прийнятності скарги, про що йтиметься далі. Із матеріалів справи вбачається, що звернення Заявника було зумовлене прагненням використати запитувану інформацію для здійснення загального публічного контролю за діяльністю ДГЕ та вплинути на публічний дискурс щодо стандартів етичної поведінки осіб, які мають намір обіймати публічні посади. Велика Палата Верховного Суду виклала мотивацію Заявника так:

«59. Так, у запиті, адресованому Дорадчій групі, Плескач В. Ю. зазначав, що має на меті обговорити, зокрема і в соціальних мережах, адекватність її оцінок щодо тих чи інших кандидатів, порівняти між собою позитивні і негативні рішення Дорадчої групи, що буде важливим джерелом при перевірці неупередженості членів цього органу та відсутності у них подвійних стандартів.

60. Ще однією метою, якої прагнув досягти Плескач В. Ю., було доведення до відома осіб, що мають намір обіймати публічні посади, стандартів поведінки, які вони повинні демонструвати у професійному і особистому житті, аби вважатися такими, що мають високі моральні цінності».

ДГЕ відмовила в задоволенні запиту, пославшись на абзац шостий частини сьомої статті 10⁸ Закону, відповідно до якого повний текст «негативного» рішення з мотивуванням оприлюднюється тільки на письмову вимогу відповідного кандидата.

Заявник, вважаючи відмову протиправною, звернувся до адміністративного суду з позовом про визнання дій ДГЕ протиправними та зобов'язання надати запитувану інформацію. Суд першої інстанції позов задовольнив.

Постановою Великої Палати Верховного Суду від 25 червня 2025 року рішення суду першої інстанції було скасовано, а в задоволенні позову — відмовлено. Велика Палата виходила з того, що спеціальний правовий режим доступу до мотивувальних частин «негативних» рішень у межах конкурсного добору суддів Суду встановлено безпосередньо Законом, який передбачає адресність такого доступу і його виключний характер: повний текст такого рішення може бути оприлюднений лише на письмову вимогу відповідного кандидата. Велика Палата дійшла висновку, що задоволення запиту сторонньої особи фактично унеможливило б виконання вимог Закону самою ДГЕ, оскільки обходило б імперативний припис щодо кола осіб, яким може бути розкрито мотивувальну частину рішення.

Отже, Велика Палата Верховного Суду підтвердила, що обмеження доступу до мотивувальних частин «негативних» рішень ДГЕ є адресним, поширюється на будь-які форми оприлюднення і не може бути обійдене через механізми доступу до публічної інформації; надання таких рішень третім особам без згоди кандидатів є порушенням Закону.

Заявник звернувся до Конституційного Суду України з конституційною скаргою, в якій обстоював позицію, що приписи абзацу шостого частини сьомої статті 10⁸ Закону суперечать статті 34 Конституції України, зокрема, порушують його конституційне право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію

усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір, оскільки встановлюють «абсолютну, непропорційну, негнучку, безвиключну заборону в отриманні доступу до інформації, яка має високий суспільний інтерес». Основні аргументи Заявника полягають у такому:

1) Заявник стверджує, що оспорюваний припис Закону встановлює абсолютну та безстрокову заборону на доступ до мотивувальних частин «негативних» рішень ДГЕ, якщо сам кандидат не вимагає їх оприлюднення. На його думку, таке регулювання непропорційно обмежує свободу збирання та поширення інформації і порушує сутнісний зміст конституційного права;

2) Заявник наполягає, що норма не переслідує переконливої легітимної мети в розумінні частини третьої статті 34 Конституції України, а також не передбачає індивідуалізованого застосування обмежень. Вона унеможливує зважування суспільного інтересу та потенційної шкоди й не допускає альтернатив (часткового доступу, ретушування персональних даних), що, на його думку, суперечить національному «три-складовому тесту» і стандартам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція);

3) Заявник звертає увагу на високий суспільний інтерес до діяльності ДГЕ та наголошує, що конкурс до Суду є частиною євроінтеграційних зобов'язань України, а отже, рішення ДГЕ становлять значний публічний інтерес. Заборона доступу до мотивів «негативних» рішень, на думку Заявника, перешкоджає громадському контролю за неупередженістю та об'єктивністю оцінювання;

4) Заявник стверджує, що більшість відомостей про кандидатів уже було оприлюднено під час відкритих співбесід (YouTube-трансляції), відтак рішення ДГЕ містять переважно юридичну оцінку вже відомих фактів. Через це, на його переконання, заборона на доступ до мотивувальних частин не є необхідною в демократичному суспільстві;

5) Заявник наголошує, що просив надавати рішення у знеособленому (ретушованому) вигляді, однак закон не допускає жодної гнучкості. Він вважає, що така «бланкетна» модель заборони не відповідає вимозі мінімального втручання у право на інформацію.

Оспорюваний припис, на його переконання, є надмірною, негнучкою та непропорційною, не допускає індивідуальної оцінки, не враховує можливостей часткового доступу, тож суперечить статті 34 Конституції України.

Суд відмовив у відкритті конституційного провадження з огляду на те, що Заявник не довів наявності індивідуального конституційного права, яке було б порушене оспорюваним приписом Закону. Матеріали конституційної скарги не містили відомостей, які б свідчили про участь Заявника у конкурсному доборі на посаду судді Суду або підтверджували наявність у нього іншого істотного — професійного чи громадського — інтересу, що надавав би його вимогам індивідуалізованого конституційного виміру.

Виходячи із природи інституту конституційної скарги, Суд наголосив, що скарга не є формою *actio popularis* і не може слугувати інструментом оскарження законодавчих приписів в абстрактному інтересі. Самі по собі посилення Заявника на суспільний інтерес у доступі до інформації не звільняють його від обов'язку обґрунтувати зв'язок оспорюваних норм із його справою, розглянутою судами системи судоустрою України, а також окреслити, яке саме право, гарантоване Конституцією України, було порушене, і в чому полягає причинно-наслідковий зв'язок між застосуванням оспорюваного припису та заподіяною шкодою.

3. Питання конституційного права, яке зазнало порушення

Заявник у цій справі стверджував, що оспорюваний припис Закону «у непропорційний спосіб обмежує мої конституційні права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (стаття 34 Конституції України)».

Розглядаючи питання прийнятності конституційної скарги, Суд має насамперед визначити, чи охоплюється і в яких межах право доступу до інформації, що перебуває у володінні держави, змістом гарантій, закріплених у статті 34 Конституції України, з огляду на те, що таке право не впливає безпосередньо з тексту цього припису. Інакше кажучи, предметом первинної оцінки є не лише наявність запиту на інформацію, його мета, а й питання, чи підпадає він під сферу конституційного захисту свободи слова, свободи вираження поглядів і переконань або права на інформацію.

1.1. Свободи, гарантовані статтею 34 Конституції України

Частина перша статті 34 Конституції України гарантує три взаємопов'язані, але не тотожні свободи: 1) свободу думки; 2) свободу слова; 3) вільне вираження поглядів і переконань.

Свобода думки має внутрішній, ментальний характер і означає недоторканність переконань особи, її світогляду та інтелектуальної автономії. Ця свобода є абсолютною за своєю природою й не допускає жодних форм обмеження або втручання з боку держави.

Свобода слова та свобода вираження поглядів належать до зовнішньої сфери поведінки особи та охоплюють можливість доводити свої переконання до інших осіб у будь-якій формі — усно, письмово, візуально, символічно чи в інший спосіб. Саме ці свободи забезпечують існування публічної дискусії, обіг ідей і політичний плюралізм. Як влучно висловився лорд Стейн у справі *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms and another*, «Свобода вираження поглядів, безумовно, має внутрішню цінність: вона є важливою сама по собі. Водночас загально визнано, що вона має й інструментальне значення та слугує досягненню низки широких цілей. По-перше, вона сприяє самореалізації індивідів у суспільстві. По-друге, висловлюючись словами судді Голмса (які перегукуються з думкою Джона Стюарта Мілля), „найкращим доказом істинності думки є її здатність утвердитися у конкуренції на ринку ідей“ [*Abraham v. United States, 250 U.S. 616, 630 (1919)*, окрема думка судді Голмса]. По-третє, свобода слова є життєдайною силою демократії. Вільний обіг інформації та ідей наповнює політичну дискусію змістом. Вона виконує функцію запобіжника: люди схильніше сприймають рішення, із якими не погоджуються, якщо мають принципову можливість впливати на їх формування. Врешті, вона слугує стримувальним чинником щодо зловживання владою з боку публічних посадових осіб»¹.

Між свободою слова та вільним вираженням поглядів і переконань в Основному Законі України існує концептуально важлива відмінність, яка має значення для конституційного тлумачення частини першої статті 34 Конституції України.

Свобода слова — це передусім свобода особи висловлювати свої ідеї, оцінки, твердження, критику, емоції тощо. Вона охоплює, зокрема, публічні виступи, журналістську діяльність, друковані та електронні публікації, художні й літературні висловлювання, сатиру, критику, іронію, політичну агітацію. Це свобода комунікаційна, тобто спрямо-

¹ UK House of Lords. *Regina v. Secretary of State for the Home Department Ex Parte Simms (A.P.). Secretary of State for the Home Department Ex Parte O'Brien* (per Steyn LJ). 8 July 1999. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990708/obrien01.htm>.

вана назовні — на передачу змісту іншим. Її історичне коріння — у класичному ліберальному конституціоналізмі (США, Франція): свобода слова як інструмент боротьби з цензурою та забезпечення вільного демократичного процесу.

Вільне вираження поглядів і переконань — свобода ідентичності, свобода бути собою відкрито й публічно, тобто це ширше поняття. Воно охоплює усі форми самовираження особистості, включно з жестами, символами, одягом, художніми формами (музика, театр, живопис), мовчанням як формою протесту, способом життя, релігійними або світоглядними практиками, поведінкою як формою позиції, асоціацією або відмовою від неї¹.

Отже, за своїм нормативним змістом свобода слова та свобода вільного вираження поглядів і переконань є спорідненими конституційними гарантіями, проте вони виконують різні функції і переслідують відмінні цілі. Свобода слова покликана забезпечити відкритий комунікативний простір, у якому відбувається обмін ідеями та формується публічна думка, а отже, реалізується демократичний процес; натомість свобода вільного вираження поглядів і переконань охороняє ідентичність особи, її право на самовизначення та автентичне самовираження. Саме тому сфери застосування цих свобод не є тотожними, як не є однаковими і конституційні стандарти оцінки допустимості втручання в їх здійснення: втручання у свободу слова насамперед оцінюється крізь призму потреб демократичного суспільства в обігу інформації, тоді як обмеження свободи вираження переконань має розглядатися з огляду на її зв'язок із людською гідністю та свободою самовизначення і особистісного розвитку.

Частина друга статті 34 Конституції України гарантує право на інформацію, яке конкретизується як право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію у будь-який спосіб. Це право виконує допоміжну, інструментальну функцію щодо свободи слова і вираження поглядів і переконань, оскільки забезпечує доступ до фактів, даних і відомостей, потрібних для формування суджень і участі в суспільному житті.

Частина друга статті 34 Конституції України, яка гарантує право вільно «збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію», за своєю конструкцією і функцією спрямована насамперед на охорону вільного обігу відкритої та доступної інформації. Її головне призначення полягає у запобіганні перешкоджанню з боку держави в отриманні інформації, яку інші особи бажають або згодні надати.

¹ Як висловився Верховний Суд Канади у справі *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, «„Вираження“ має і зміст, і форму, і ці два елементи можуть бути нерозривно пов'язаними. Діяльність є виразною, якщо вона має на меті передати певне значення. Це значення і становить її зміст. Свободу вираження поглядів було закріплено в Конституції, а також гарантовано Хартією Квебеку для того, щоб кожен міг проявляти свої думки, погляди, переконання — словом, усі вияви серця і розуму, якими б непопулярними, неприйнятними чи такими, що суперечать загальноприйнятним уявленням, вони не були. Такий захист є, за формулюванням як Канадської, так і Квебекської хартій, „фундаментальним“, оскільки у вільному, плюралістичному і демократичному суспільстві різноманіття ідей і думок цінується саме по собі — як для спільноти, так і для окремої особи. Для судді Кардозо із Верховного Суду США свобода вираження була „матрицею, необхідною передумовою майже кожної іншої форми свободи“ [*Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319 (1937), с. 327]. Для судді Ренда з Верховного Суду Канади — вона є „мало не настільки ж життєво необхідною для розуму й духу людини, як дихання для її фізичного існування“ [*Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, с. 306] <...>.

Отже, діяльність людини не може бути виключена зі сфери гарантованої свободи вираження лише на підставі змісту або значення, яке вона передає. Якщо діяльність передає або має на меті передати певний зміст, вона має виразний характер і *prima facie* підпадає під захист цієї гарантії. *Supreme Court of Canada. Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*. [1989] 1 SCR 927. URL: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/443/index.do>

Інакше кажучи, ця норма спрямована проти цензури, блокування, втручання в інформаційні потоки та інших форм перешкоджання обігу інформації, яка є доступною або добровільно передається. Вона не є підставою для виникнення позитивного обов'язку органів влади створювати нову інформацію, розкривати внутрішні документи чи надавати доступ до матеріалів, які за своєю природою або за законом не призначені для публічності.

Отже, частина друга статті 34 Конституції України фактично відтворює змістовну ідею, притаманну свободі інформації в демократичних державах: держава не може забороняти людині отримувати інформацію, яку інші бажають або можуть на законних підставах передати.

Частина третя статті 34 Конституції України встановлює єдиний стандарт допустимості обмежень для всіх прав і свобод, гарантованих цією статтею. Такі обмеження можуть встановлюватися лише законом і лише в тій мірі, у якій це є необхідним у демократичному суспільстві, з легітимними цілями, переліченими в Конституції України, зокрема для захисту національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, прав інших осіб, запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших осіб, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

1.2. Право на доступ до інформації

Конституція України не містить прямої норми, яка гарантувала б право доступу до інформації, що перебуває у володінні органів публічної влади як самостійне право¹. На відміну від статті 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка прямо формулює право «одержувати інформацію», Конституція України не містить аналогічної конструкції².

Стаття 34 Конституції України гарантує право «збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію», однак не містить прямої вказівки на обов'язок держави надавати інформацію за вимогою будь-якої особи. З погляду конституційної техніки це означає, що йдеться про захист комунікативної свободи — свободи обігу інформації.

Водночас відсутність прямого формулювання не означає відсутності права. Право на доступ до інформації є прикладом «сутінкового» права, адже імпліцитно впливає з інших конституційних гарантій — насамперед зі статей 34, 38 і 40 Конституції України.

Право на доступ до інформації є застосовним лише тоді, коли відмова в доступі до інформації перешкоджає реалізації інших свобод особи, гарантованих Конституцією України, зокрема, брати участь у публічній дискусії, поширювати соціально значущу інформацію або виконувати роль «суспільного контролера» чи «суспільного наглядача»

¹ Єдиний виняток установлений у частині третій статті 32 Конституції України і стосується права особи ознайомлюватися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе.

² Однак навіть у рамках статті 10 Конвенції це право розуміється як таке, що стосується відкритих джерел інформації [*Leander v. Sweden* (1987), § 74; *Loiseau v. France* (dec.), no. 46809/99 (2003)]. Європейський суд з прав людини також зауважив, що з Конвенції складно вивести загальне право доступу до адміністративних даних і документів [*Sdružení Jihočeské Matky v Czech Republic* (dec.), no. 19101/03 (2006)].

(«*social watchdog*» чи «*public watchdog*» у практиці Європейського суду з прав людини)¹. Саме в таких ситуаціях відмова державного органу у наданні інформації перестає бути нейтральною і може перерости у втручання у свободу слова та свободу вираження поглядів.

Так само стаття 38 Конституції України гарантує право громадян брати участь в управлінні державними справами. Це право втрачає реальний зміст, якщо особа позбавлена інформації щодо діяльності органів влади, процедур ухвалення рішень і використаних критеріїв. Демократична участь не є можливою без інформованості, а отже, право на інформацію в цій сфері є функціональною передумовою реалізації політичних прав.

Аналогічно стаття 40 Конституції України, яка гарантує право на звернення до органів публічної влади та одержання обґрунтованої відповіді, встановлює прямий конституційний обов'язок органів влади реагувати на запити громадян. Хоча стаття 40 Основного Закону України не формулює загального права доступу до державної інформації, вона конституційно закріплює право на отримання інформації в індивідуальному контексті. Це означає, що право на інформацію існує у Конституції України не як загальна вимога відкритості, а як адресний механізм: у відповідь на звернення, у зв'язку з реалізацією прав і свобод, у межах компетенції органів влади.

Отже, у конституційній архітектурі України право доступу до інформації існує як функціональне — прив'язане до реалізації свободи слова (стаття 34 Конституції України), демократичної участі (стаття 38 Конституції України) та до конституційного права на звернення й отримання відповіді (стаття 40 Конституції України). Саме тому Конституція України не відтворює формулу «право доступу до інформації», але імпліцитно вбудовує його в систему політичних прав.

Це означає, що право на інформацію не може бути абстрактним і безадресним. Воно щоразу має корелювати з конкретною конституційною функцією — участю

¹ У рішенні *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* Європейський суд з прав людини так описав цю роль:

«166. Суд також визнав, що функція створення різноманітних майданчиків для публічних дебатів не обмежується лише пресою, а може здійснюватися, серед іншого, і неурядовими організаціями, діяльність яких є істотним елементом інформованого публічного обговорення. Суд погодився з тим, що коли неурядова організація привертає увагу до питань, що становлять суспільний інтерес, вона виконує роль суспільного наглядача (*public watchdog*), співмірну за своєю важливістю з роллю преси [див. *Animal Defenders International v. the United Kingdom* (ВІ), заява № 48876/08, § 103, ECHR 2013 (витяги)], і може бути охарактеризована як соціальний „наглядач“, який заслуговує на такий самий рівень захисту за Конвенцією, як і преса (там само; *Társaság*, згадана вище, § 27; та *Youth Initiative for Human Rights*, згадана вище, § 20). Суд також визнав, що громадянське суспільство робить вагомий внесок в обговорення публічних справ (див., наприклад, *Steel and Morris v. the United Kingdom*, заява № 68416/01, § 89, ECHR 2005-II, та *Társaság*, § 38).

167. Характер і спосіб здійснення діяльності суспільних наглядачів може істотно впливати на належне функціонування демократичного суспільства. В інтересах демократії є забезпечення можливості пресі виконувати її життєво важливу роль „суспільного наглядача“ шляхом поширення інформації з питань, що становлять публічний інтерес (див. *Bladet Tromsø and Stensaas*, § 59), так само як і забезпечення можливості неурядовим організаціям, що здійснюють контроль за діяльністю держави, виконувати аналогічну функцію. З огляду на те, що точна інформація є основним інструментом їхньої діяльності, особам та організаціям, які здійснюють функцію суспільного нагляду, часто необхідно мати доступ до інформації для виконання свого завдання з інформування суспільства з питань публічного значення. Перешкоди, створені з метою ускладнення доступу до інформації, можуть призвести до того, що журналісти та інші особи у споріднених сферах більше не зможуть ефективно виконувати свою „наглядову“ функцію, а їхня здатність надавати точну та надійну інформацію зазнає негативного впливу (див. *Társaság*, § 38)». ECHR. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, (2016), § 166-167. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-167828>.

в управлінні державними справами, зверненням по захист прав або іншою легітимною публічною метою. І лише в цьому контексті доступ до інформації набуває конституційного змісту.

1.3. Оцінка прийнятності конституційної скарги за критерієм гарантованого Конституцією України права, яке зазнало порушення

Процедури добору суддів конституційної юрисдикції є особливо чутливими у репутаційному, інституційному та політичному вимірах. Вони потребують прозорості, але одночасно — захисту від необґрунтованого втручання, стигматизації та інформаційного тиску.

Стаття 10⁵ Закону закріплює вичерпний перелік документів, подання яких є необхідною умовою участі в конкурсі на посаду судді Суду, та визначає обсяг інформації, що підлягає оприлюдненню. Тож, особа, яка подає відповідні документи, заздалегідь і свідомо вступає у правовий режим, установлений законом, і приймає умови щодо публічності та конфіденційності інформації, яка не віднесена до відкритої. Інакше кажучи, участь у конкурсному доборі означає не лише заяву про намір обійняти посаду, а й правову згоду з моделлю доступності відомостей, визначеною законодавцем.

Особа, яка ухвалює рішення взяти участь у конкурсному доборі на посаду судді Суду, має розуміти, яка саме інформація може бути оприлюднена, за яких умов, у якому обсязі та якому колу осіб під час та після процедури конкурсного добору. Подання документів на участь у конкурсі означає згоду на оброблення та використання персональних даних у межах і на умовах, визначених законом. Водночас така згода не може вважатися усвідомленою та належною, якщо відомості та документи, які кандидат подає ДГЕ добровільно чи на її запит, а також ті, що збираються в процесі оцінювання, стають загальнодоступними без чітко вираженої волі особи. Саме тому законодавець обґрунтовано обмежив обсяг інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, та пов'язав можливість розкриття у мотивувальній частині негативних висновків із волевиявленням самого кандидата, забезпечивши у такий спосіб баланс між публічністю процедури та повагою до приватного життя.

За певних обставин баланс між публічністю та приватністю може бути зміщений на користь публічності — за умови дотримання чітких гарантій і лише в тих випадках, коли це дійсно необхідно для реалізації конституційних прав і свобод. Однак для того, щоб Суд узагалі перейшов до розгляду цього питання, заявник має *prima facie* обґрунтувати, що саме такі обставини наявні у його справі.

Зокрема, для відкриття провадження Заявник повинен був довести, що доступ до запитуваної інформації є для нього необхідною передумовою реалізації свободи слова чи вираження в конституційно значущому сенсі (оскільки посилався на статтю 34 Конституції України). Він мав показати: 1) що предмет запиту становить суспільний інтерес; 2) що він виконує або прагне виконувати роль суб'єкта публічного контролю; 3) що відмова фактично перешкоджає реалізації свободи слова чи вираження.

Отже, оскільки Заявник не брав участі у конкурсному доборі, для цілей перевірки прийнятності конституційної скарги Суд мав з'ясувати, чи наведені Заявником обставини *prima facie* свідчать про можливість виникнення похідного права доступу до інформації як складової свободи слова або свободи вираження поглядів.

З цих критеріїв конституційна скарга містила переконливе обґрунтування суспільної значущості предмета запиту, оскільки йшлося про процедуру добору суддів Суду та діяльність ДГЕ, що безсумнівно становить питання публічного інтересу. Водночас Заявник не визначив і не розкрив мету запиту та не показав, у який спосіб відмова в доступі перешкоджає реалізації його свободи слова або свободи вираження.

Цілі, на які Заявник посилався в провадженні у Верховному Суді — намір обговорювати у соціальних мережах оцінки ДГЕ, порівнювати позитивні й негативні рішення для виявлення можливих подвійних стандартів та інформувати осіб, які планують обіймати публічні посади, про етичні орієнтири, — самі по собі не є достатніми для кваліфікації його як «суспільного наглядача» (*social watchdog*) у розумінні конституційних стандартів і практики Європейського суду з прав людини. Суд не отримав від Заявника жодних даних, які б свідчили про здійснення ним професійної, організаційної або системної діяльності у цій сфері, а також не отримав пояснень щодо способу, у який запитувана інформація мала бути використана для підготовки аналітичних матеріалів, журналістських публікацій або іншої діяльності, спрямованої на інформування суспільства. Публікація у соціальній мережі сама по собі не трансформує особу на «суспільного наглядача» без доведення сталого зв'язку між отриманням інформації та здійсненням функції публічного інформування.

Заявник не був учасником конкурсної процедури добору на посаду судді Суду, не доводив наявності професійного, журналістського або правозахисного інтересу, не посилався на виконання ним суспільно значущої функції і не навів жодних обставин, які б свідчили, що оспорюваний припис зачепив його особисте право або охоронюваний законом інтерес. За таких обставин Заявник перебуває поза будь-яким правовим зв'язком із конкурсною процедурою, у межах якої ухвалювалися рішення ДГЕ. У Суду не було жодних підстав сумніватися, що позиція Заявника є позицією стороннього спостерігача.

Висновки

Конституційна скарга не є інструментом конституційного контролю з позиції особистої цікавості або абстрактного суспільного інтересу. А особистий інтерес до інформації не тотожний праву на неї у конституційному розумінні.

Суд, на моє переконання, обґрунтовано дійшов висновку, що у Заявника відсутнє порушене право, а також причинно-наслідковий зв'язок між дією оспорюваного припису і шкодою його праву. Без існування суб'єктивного права не може існувати його порушення. Без порушення — немає конституційного питання. А без конституційного питання — немає юрисдикції Суду.

Суддя
Конституційного Суду України

Олександр ВОДЯННИКОВ

**УХВАЛА
ДРУГОГО СЕНАТУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**про відмову у відкритті конституційного провадження у справі
за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих приписів статей 284, 392
Кримінального процесуального кодексу України**

Київ
10 грудня 2025 року
№ 94-у(II)/2025

Справа № 3-137/2025(268/25)

Другий сенат Конституційного Суду України у такому складі:

Юровська Галина Валентинівна — головуєчий,
Водянніков Олександр Юрійович,
Городовенко Віктор Валентинович — доповідач,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Городовенка В.В. та дослідивши матеріали справи, Другий сенат Конституційного Суду України

у с т а н о в и в:

1. Бородіна Л.В. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс).

Автор клопотання просить визнати неконституційними статтю 284 Кодексу «в частині відсутності положення для закриття кримінального провадження у випадку, коли рішенням Європейського Суду безпосередньо у конкретному кримінальному провадженні констатовано порушення вимог Конвенції з прав людини і основоположних свобод», та статтю 392 Кодексу «в частині, що зазначає, що ухвали місцевого суду про відмову у закритті кримінального провадження не підлягають окремому оскарженню в апеляційному та, в відповідно, у касаційному порядку».

1.1. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

Бородіна Л.В. є обвинуваченою у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого частиною третьою статті 191 Кримінального кодексу України, відомості про яке внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань 29 листопада 2012 року.

Бородіна Л.В. звернулася до Подільського районного суду міста Києва з клопотанням про закриття кримінального провадження стосовно неї відповідно до статті 8 Конституції України та у зв'язку із наявністю рішення Європейського суду з прав людини у справі *Семененко та інші проти України / Semenenko and others v. Ukraine* від 12 грудня 2024 року (заява № 33426/23 та 4 інші заяви), яке стосується і її безпосередньо.

Подільський районний суд міста Києва ухвалою від 22 квітня 2025 року відмовив Бородіній Л.В. у задоволенні клопотання, оскільки стаття 284 Кодексу «не містить підстав для закриття кримінального провадження при наявності рішення ЄСПЛ».

Не погодившись з указаною ухвалою Подільського районного суду міста Києва, Бородіна Л.В. звернулася з апеляційними скаргами до Київського апеляційного суду, який ухвалою від 12 травня 2025 року відмовив їй у відкритті провадження.

Бородіна Л.В. оскаржила ухвали Подільського районного суду міста Києва від 22 квітня 2025 року та Київського апеляційного суду від 12 травня 2025 року у касаційному порядку, однак колегія суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду ухвалою від 12 червня 2025 року відмовила у відкритті касаційного провадження, мотивуючи тим, що ухвала Подільського районного суду міста Києва від 22 квітня 2025 року не входить до переліку ухвал, які можуть бути оскаржені в касаційному порядку, а тому «не може бути предметом перевірки за касаційною процедурою». Крім того, у вказаній ухвалі зазначено, що суддя апеляційного суду, «відмовляючи у відкритті провадження за скаргою Бородіної Л.В., <...> діяв згідно з вимогами ч. 4 ст.399 КПК, а висновок про те, що згадана ухвала місцевого суду не є предметом апеляційного розгляду є правильним»; «відмова апеляційного суду у відкритті провадження на підставі статей 392, 399 КПК, в яких чітко встановлено правові обмеження оскарження оспорюваного судового рішення, не є свідченням обмеження доступу до правосуддя», а «наявність визначених у законі обмежень щодо звернення до суду вищого рівня в разі незгоди із судовим рішенням не є тотожним обмеженню в доступі до правосуддя, а тому не означає обмеження у праві на справедливий судовий розгляд».

1.2. Бородіна Л.В. твердить, що «внаслідок застосування норм ст.ст. 284 та 392 КПК України у справі <...> порушено право <...> на справедливий суд — на розгляд справи упродовж розумного строку (а у випадку порушення розумних строків, можливість закриття справи) та відсутність ефективних засобів захисту на національному рівні».

Суб'єкт права на конституційну скаргу зазначає, що «неконституційність статті 284 КПК України полягає у відсутності в ній положення, яке дозволило би суду на будь-якій стадії судового розгляду закрити кримінальне провадження у разі, якщо наявне рішення Європейського суду, яким констатовано порушення Конвенції з прав людини і основоположних свобод безпосередньо у цій кримінальній справі», а «неконституційність ст. 392 КПК України полягає у тому, що норма об'єктивно порушує право на оскарження судових рішень, про що констатовано у <...> рішенні Європейського суду як порушення ст.13 Конвенції — відсутність ефективних засобів захисту на національному рівні».

Автор клопотання зазначає, що «право на оскарження в суді рішень гарантується кожному безпосередньо на підставі Конституції України (частина третя статті 8, частина друга статті 55), а вимоги част.1 ст.392 КПК України незаконно обмежують це право».

Обґрунтовуючи свої твердження щодо неконституційності окремих приписів статей 284, 392 Кодексу, Бородіна Л.В. цитує приписи Конституції України, Кодексу, Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року,

посилається на рішення Європейського суду з прав людини у справі *Семененко та інші проти України / Semenenko and others v. Ukraine* від 12 грудня 2024 року (заява № 33426/23 та 4 інші заяви), а також на судові рішення у її справі, копії яких долучено до конституційної скарги.

2. Другий сенат Конституційного Суду України, розв'язуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі у зв'язку з постановленням неодностайно Третьою колегією суддів Другого сенату Конституційного Суду України Ухвали від 30 вересня 2025 року № 156-3(II)/2025 про відмову у відкритті конституційного провадження в цій справі на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України», виходить із такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційна скарга має містити обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих приписів) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону (пункт 6 частини другої статті 55); конституційна скарга є прийнятною за умов її відповідності вимогам, визначеним статтями 55, 56 цього закону (абзац перший частини першої статті 77).

Із аналізу конституційної скарги вбачається, що Бородіна Л.В., твердячи про невідповідність Конституції України окремих приписів статей 284, 392 Кодексу, не обґрунтувала, як саме ці приписи Кодексу порушують її конституційні права, а лише виклала власне бачення щодо правового регулювання підстав для закриття кримінального провадження та оскарження ухвал про відмову у закритті кримінального провадження в апеляційному і касаційному порядках, а також висловила незгоду із тривалим розглядом її справи судом.

Отже, автор клопотання не обґрунтував тверджень щодо неконституційності окремих приписів статей 284, 392 Кодексу, як того вимагає пункт 6 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 62, 67, 77, 83, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до § 45, § 54 Регламенту Конституційного Суду України Другий сенат Конституційного Суду України

ПОСТАНОВИВ:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу України на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

2. Ухвала Другого сенату Конституційного Суду України є остаточною.

**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

ОКРЕМА ДУМКА (РОЗБІЖНА)

судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд) 10 грудня 2025 року постановив Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі № 3-137/2025(268/25) за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу № 94-у(П)/2025 (далі — Ухвала).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за потрібне викласти окрему думку (розбіжну).

Що ухвалив Конституційний Суд

1. Конституційний Суд відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Бородіної Лілії Володимирівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України) на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

Мотивуючи Ухвалу, Конституційний Суд зазначив, що «*Бородіна Л.В., твердячи про невідповідність Конституції України окремих приписів статей 284, 392 Кодексу, не обґрунтувала, як саме ці приписи Кодексу порушують її конституційні права, а лише виклала власне бачення щодо правового регулювання підстав для закриття кримінального провадження та оскарження ухвал про відмову у закритті кримінального провадження в апеляційному і касаційному порядках, а також висловила незгоду із тривалим розглядом її справи судом*».

Передумови звернення суб'єкта права на конституційну скаргу до Конституційного Суду

2. З конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

2.1. До Подільського районного суду міста Києва 14 серпня 2013 року надійшов обвинувальний акт у кримінальному провадженні стосовно Бородіної Л.В., яку звинувачено у вчиненні злочину, визначеного частиною третьою статті 191 Кримінального кодексу України.

Упродовж 2013–2024 років у судовому провадженні стосовно Бородіної Л.В. Подільський районний суд міста Києва постановив низку ухвал за заявами та клопотаннями звинуваченої, прокурора та інших учасників цього кримінального провадження.

2.2. Для захисту своїх прав Бородіна Л.В. звернулась до Європейського суду із прав людини. Заяву Бородіної Л.В. (№ 9383/24) було об'єднано з іншими заявами за пунктом 1 статті 6, статтею 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) за категорією — надмірна тривалість кримінальних проваджень та відсутність у національному законодавстві ефективного засобу юридичного захисту.

Європейський суд із прав людини 12 грудня 2024 року ухвалив рішення у справі «Семененко та інші проти України» (заява № 33426/23 та 4 інші заяви), в якому встановив, що в кримінальних провадженнях заявників, зокрема Бородіної Л.В., тривалість кримінальних проваджень була надмірною, що не відповідає вимозі «розумного строку», й, окрім того, за національним законодавством заявники не мали ефективного засобу юридичного захисту їхніх прав, а отже, має місце порушення пункту 1 статті 6 та статті 13 Конвенції.

2.3. Бородіна Л.В. 13 січня 2025 року звернулася до Подільського районного суду міста Києва з клопотанням про закриття кримінального провадження стосовно неї у зв'язку з ухваленням Європейським судом із прав людини 12 грудня 2024 року рішення в справі «Семененко та інші проти України».

Подільський районний суд міста Києва ухвалою від 22 квітня 2025 року відмовив у задоволенні клопотання Бородіної Л.В. про закриття кримінального провадження у зв'язку з відсутністю відповідної норми у статті 284 КПК України.

Суд апеляційної інстанції 12 травня 2025 відмовив у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою Бородіної Л.В. на підставі відсутності у статті 392 КПК України приписів щодо можливості оскарження ухвали місцевого суду про відмову у задоволенні клопотання про закриття кримінального провадження та відсутності відповідної норми у статті 284 КПК України.

Верховний Суд 12 червня 2025 року відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Бородіної Л.В. через відсутність у статті 392 КПК України приписів про можливість оскарження ухвали місцевого суду про відмову у задоволенні клопотання про закриття кримінального провадження в апеляційному порядку та відсутність відповідної норми у статті 284 КПК України.

2.4. Отже, на момент подання Бородіною Л.В. конституційної скарги до Конституційного Суду України судове провадження (як складник кримінального провадження, в якому її звинувачено у вчиненні злочину, визначеного однією зі статей Кримінального кодексу України) лише у суді першої інстанції — Подільському районному суді міста Києва, триває більше 10 років¹.

Мотивування окремої думки

3. Конституційний Суд Ухвалою відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною за скаргою Бородіної Л.В., а тому не сформулював висновку щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статей 284, 392 КПК України.

Оскільки постановлення Ухвали не є перешкодою для подання інших конституційних скарг щодо конституційності зазначених приписів КПК України, передчасним є висловлення власних оцінок із цього питання.

¹ За інформацією веб-порталу «Судова влада України» кримінальне провадження відносно Бородіної Л.В. триває і справу призначено до судового розгляду в Подільському районному суді міста Києва на 2 березня 2026 року.

4. Потенційним предметом конституційної контролю у цій справі були окремі приписи статей 284, 392 КПК України, якими встановлено різні ділянки кримінальних процесуальних відносин.

Певним об'єднуючим елементом цих приписів КПК України є те, що, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, суди мали у бажаний для нього процесуальний спосіб відреагувати на ухвалення 12 грудня 2024 року Європейським судом із прав людини рішення в справі «Семененко та інші проти України», в якій Бородіна Л.В. є однією із заявників. Оскільки у закритті кримінального провадження Бородіній Л.В. було відмовлено, причиною такої ситуації вона визначила зазначені норми КПК України.

5. В аспекті міркувань суб'єкта права на конституційну скаргу важливим є те, що Європейський суд із прав людини, ухваливши 12 грудня 2024 року рішення в справі «Семененко та інші проти України» та пославшись у ньому на інші власні рішення, зокрема на рішення від 1 жовтня 2021 року в керівній справі «Нечай проти України» (заява № 15360/10), констатував таке: «розумність тривалості провадження повинна оцінюватись в контексті обставин справ та з урахуванням таких критеріїв: складність справи, поведінка заявників і відповідних органів державної влади, а також вадливість предмету спору для заявників» (§ 6); «заявники не мали у своєму розпорядженні ефективного засобу юридичного захисту» (§ 9).

6. За пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законом України визначається судочинство.

Серед конституційних засад судочинства, визначених у частині другій статті 129 Конституції України, є, зокрема, розумні строки розгляду справи (пункт 7).

Ознайомлення з ухвалами місцевого суду, що ухвалені упродовж 2013–2024 років у судовому провадженні стосовно Бородіної Л.В., дає підстави для висновку, що Бородіна Л.В. не стільки сприяла завершенню судового провадження в суді першої інстанції у розумні строки, скільки активно захищала свої права, що мало певний вплив на тривалість судового провадження.

Проте такі процесуальні права та відповідні можливості надані звинуваченій особі нормами КПК України.

Важливо, що у рішенні від 12 грудня 2024 року в справі «Семененко та інші проти України» Європейський суд із прав людини виснував, що, «розглянувши всі надані йому матеріали¹, Суд не вбачає жодних фактів або аргументів, здатних виправдати загальну тривалість проваджень на національному рівні» (§ 8).

Тому в аспекті потреби та можливості здійснення конституційного контролю важливим є інше питання — чи містить КПК України норми, які б у своїй сукупності унеможлилювали або хоча б істотною мірою мінімізували випадки, коли судове провадження як частина кримінального провадження, в якому особу звинувачують у вчиненні кримінального правопорушення, визначеного однією зі статей Кримінального кодексу України, у суді першої інстанції та/або в судах всіх інстанцій тривало більше 10 років.

У разі відсутності таких норм в КПК України та/або наявності норм, що уможливають надмірні строки кримінальних проваджень та не вказують на ефективні юридичні засоби запобігання надмірності строків кримінальних проваджень, є підстави для початку перевірки норм КПК України на їх відповідність вимогам Конституції України.

¹ Ймовірно, серед іншого маються на увазі всі клопотання та заяви, що були подані Бородіною Л.В. та/або її адвокатами.

7. У цій окремій думці не буде сформульовано відповіді на питання про те, чи має бути факт ухвалення рішення Європейським судом із прав людини серед підстав для закриття кримінального провадження за КПК України.

Власне й у рішенні від 12 грудня 2024 року в справі «Семененко та інші проти України» Європейський суд із прав людини навіть не робить спроб зазначити подібне.

На мою думку, Європейський суд із прав людини у зазначеному рішенні цілком слушно виснував, що «заявники не мали у своєму розпорядженні ефективного засобу юридичного захисту».

Звісно, маючи поле розсуду, держава може у різний спосіб унормувати кримінальні процесуальні відносини, зокрема й у спосіб доповнення підстав для апеляційного оскарження ухвал суду першої інстанції, що уможливають надмірні строки кримінальних проваджень.

За Конституцією України та Конвенцією КПК України має містити легальну основу для застосування ефективних засобів як юридичного захисту для підозрюваних, так і для публічного звинувачення, оскільки держава, звинувачуючи особу, реалізує публічний інтерес «всіх та кожного» у справедливості та неминучості притягнення до юридичної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Тобто надмірна тривалість строків кримінальних проваджень порушує не лише людські права особи, яку звинувачують. Надмірна тривалість строків кримінальних проваджень також нівелює сенс здійснення кримінального переслідування особи та ставить під сумнів здатність держави притягти до юридичної відповідальності особу, яка вчинила кримінальне правопорушення. Як наслідок — потенційний злочинець залишається непокараним.

Заключні міркування

8. Конституційний Суд на етапі відкриття конституційного провадження, звісно, не досліджував матеріалів кримінального провадження стосовно Бородіної Л.В., справу якої як суд першої інстанції розглядає Подільський районний суд міста Києва. Можна зробити припущення, що факти, докази та обставини, які досліджує та оцінює суд, є складними, суперечливими і т.п., а сам суд першої інстанції — перевантажений справами.

Але водночас є стійке переконання й у тому, що судове провадження в одному з районних судів міста Києва в межах загалом пересічного кримінального провадження не має тривати 7, 10 чи 13 років, а констатація Європейського суду із прав людини щодо надмірності кримінального провадження вже не зовсім точно характеризує цей строк.

Звісно, наступне порівняння є більш емоційним ніж раціональним, але відомий судовий процес, що отримав назву «нюрнберзького», було розпочато у листопаді 1945 року та завершено ухваленням рішення 1 жовтня 1946 року.

9. Без відповіді залишається питання, у який спосіб та в якій мірі рішення Європейського суду із прав людини впливають на національну конституційну юстицію.

Однак безперечно, що рішення Європейського суду із прав людини не можуть бути повністю проігноровані суб'єктами правозастосування, оскільки ці рішення є джерелом права і мають більшу юридичну силу ніж закон, зокрема КПК України.

Рішення Європейського суду із прав людини, в яких констатовані порушення тих чи інших норм Конвенції, є обов'язковими до виконання з огляду на те, що Україна ви-

знала юрисдикцію цього суду. Підставою для таких тверджень є не лише міжнародні договори, стороною яких є Україна, а також приписи Конституції України. Способами виконання рішень Європейського суду із прав людини є, зокрема, внесення змін до законодавства та перегляд судами системи судоустрою судових рішень, ухвалених у справі особи.

10. Здійснення конституційного контролю стосовно норм кримінального процесуального законодавства не є чимось екстраординарним або унікальним.

Радше навпаки. Побіжний аналіз масиву поданих до Конституційного Суду конституційних скарг, конституційних подань та ухвалених Конституційним Судом рішень дає підстави для висновку, що норми КПК України є серед постійних лідерів щодо предмета національного конституційного контролю.

З огляду на те, що участь особи у кримінальних процесуальних відносинах, насамперед в статусі звинуваченого, істотною мірою впливає на її особисте та професійне життя, орган конституційного контролю, на мою думку, має керуватись неписаною презумпцією потреби у відкритті конституційного провадження за конституційним зверненням, в якому оспорується конституційність норм КПК України.

Тому Конституційний Суд, керуючись на стадії відкриття конституційного провадження правилом *prima facie*, має виходити з того, що відмова у відкритті конституційного провадження за конституційною скаргою, в якій оспорується конституційність норм кримінального процесуального законодавства, можлива лише у разі встановлення істотних та безсумнівних вад конституційної скарги або процедури її подання.

Підтримання іншої концепції, згідно з якою особа, звертаючись до Конституційного Суду, має надати аргументи сто-відсоткової неконституційності норм КПК України, має наслідком те, що національний орган конституційного контролю виглядає для стороннього спостерігача, а тим більше для суб'єктів звернення до нього, як мовчазний гравець «команди держави», що хоча й не бере активної участі в звинуваченні особи у вчиненні того чи іншого кримінального правопорушення, а лише, відмовивши у відкритті конституційного провадження, пасивно спостерігає за можливим порушенням людських прав на підставі неконституційного закону.

Звісно, в конституційному контролі, судочинстві та будь-якому іншому правозастосуванні актуальною є також інша відома неписана презумпція, а саме — конституційності закону, але її застосування не може нівелювати конституційні цінності, серед яких є дотримання людських прав та правовладдя, що має бути дієвим та ефективним. Тому Конституційний Суд на стадії відкриття конституційного провадження має критично ставитись до закону, а не до якості обґрунтування конституційних звернень.

Чи подолав Конституційний Суд, постановляючи Ухвалу презумпцію потреби у відкритті конституційного провадження за скаргою, в якій оспорується конституційність норм КПК України?

Вважаю, що ні. Тому конституційне провадження за конституційною скаргою Бородіної Л.В., на моє переконання, мало бути відкрито.

Суддя
Конституційного Суду України

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

|| КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, СЕМІНАРИ ||

Огляд IV Маріупольського конституційного форуму «Україна — Європа — Світ: конституційні діалоги у добу глобальних викликів»

IV Маріупольський конституційний форум на тему «Україна — Європа — Світ: конституційні діалоги у добу глобальних викликів» відбувся 12 грудня 2025 року в місті Київ. Захід організував Конституційний Суд України за підтримки Офісу Ради Європи в Україні, Програми підтримки ОБСЄ для України та провідних освітніх і наукових установ.

Форум об'єднав суддів Конституційного Суду України, представників органів державної влади, міжнародних організацій, провідних науковців і молодих правників. До участі також було залучено студентів юридичних вишів, що сприяє формуванню їх громадянської свідомості та професійної культури. Захід проведено задля обміну досвідом, ідеями та візіями розвитку сучасного конституціоналізму, осмислення нових викликів, які постають перед Україною та світом, пошуку ефективних рішень у межах конституційно-правових підходів, з'ясування ролі права в умовах глобальних викликів і трансформацій демократичних інститутів, зміцнення співпраці між Україною та європейською спільнотою.

У роботі форуму взяли участь судді Конституційного Суду України **Олександр Водяніков**, **Віктор Городовенко**, **Василь Лемак**, **Олег Первомайський**, **Галина Юровська**, Спеціальний представник Головування ОБСЄ — Координатор проектів в Україні посол **Петр Мареш**, заступниця Голови Офісу Ради Європи в Україні **Хільде Хауг**, радниця — уповноважена Президента України з питань безбар'єрності **Тетяна Ломакіна**, Урядова уповноважена з питань гендерної політики **Катерина Левченко**, заступник Міністра у справах ветеранів України **Фархад Фархадов**, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України **Віталій Гацелюк**, голова Федерації грецьких товариств України **Степан Махсма**, працівники Секретаріату Конституційного Суду України, представники державних, судових, освітніх і наукових установ (Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Ужгородського національного університету, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Львівського національного університету імені Івана Франка, Донецького національного університету імені Василя Стуса, Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, Національної академії внутрішніх справ, Київського університету права НАН України, Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Маріупольського державного університету, Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля та інших), представники органів місцевого самоврядування, академічної спільноти, а також студенти вишів-переселенців.

Робота форуму відбувалася у змішаному форматі в межах двох пленарних сесій, трьох спеціальних секцій та підсумкової сесії. Учасники пленарних сесій обговорювали такі теми: «Конституційна стійкість під час війни: окуповані території, прифронтові громади та виклики державності»; «Деокупація і відбудова: конституційні рамки по-

воєнного устрою та відновлення». У межах трьох спеціальних секцій обговорювали питання європейської інтеграції України, майбутнього конституційного права, гендерні питання.

Модерували захід судді Конституційного Суду України **Віктор Городовенко**, **Галина Юровська**, **Олександр Водянніков**, керівник Секретаріату Конституційного Суду України **Віктор Бесчастний**, заступниця директора Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, керівниця центру правових досліджень гендерної політики при Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України **Наталія Оніщенко**, директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету **Михайло Савчин**.

Відкриваючи IV Маріупольський конституційний форум, суддя Конституційного суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Віктор Городовенко** акцентував на тому, що цьогорічні доповіді охоплюють ключові виклики, що стоять перед державою, та питання, які формують порядок денний не тільки сьогодні, а й справжні візії майбутнього: баланс між правами людини і національною безпекою, конституційні засади суверенітету і територіальної цілісності, міжнародні гарантії безпеки; адаптація українського законодавства до права Європейського Союзу; гендерна рівність та інклюзія; трансформація інститутів нашої держави в умовах післявоєнної перебудови; соціальні права в умовах війни; європейські стандарти адміністративного нагляду; безумовне майбутнє адвокатури; виклики для тих людей, завдяки яким ми можемо сьогодні проводити форум — наших захисників і захисниць.

Згадавши I Маріупольський форум, Віктор Городовенко зауважив, що саме в Маріуполі напередодні війни в межах форуму були закладені знання, відомості, візії Конституції нашої держави, які отримали продовження в наступних форумах, проведених уже під час війни. На завершення вступної промови суддя наголосив на тому, що місто Маріуполь — символ українського супротиву.

На доручення виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України **Олександра Петришина** Віктор Городовенко проголосив від його імені вітання до всіх учасників IV Маріупольського конституційного форуму. У промові йшлося про те, що тема форуму є надзвичайно важливою для України в сучасних умовах воєнного стану та складного і відповідального періоду розвитку міжнародних відносин, який пов'язаний із прагненням України стати членом Європейського Союзу та потребою у виконанні всіх вимог, поставлених перед нашою державою: продовження боротьби з корупцією; реформування судової гілки влади, забезпечення її незалежності та неупередженості; потреба в гармонізації законодавства зі стандартами Європейського Союзу. Питання, які запропоновано для обговорення на форумі, підкреслюють значущість глобальних змін для України: прояв конституційної стійкості під час війни; відбудова нашої держави у повоєнний час та виклики, з якими вона може стикнутися; шлях України до Європейського Союзу, прописаний у дорожній карті; майбутнє правової системи України та місце конституційного права в ній. У вітальному слові Олександра Петришина було наголошено, що для нашої держави, її правової системи та політики в сучасних умовах надзвичайно важливо, щоб український конституціоналізм не лише відбувся як ідея, ідеологія, інноваційна доктрина у сфері права і політики, а й став робочим феноменом, в основу функціонування якого покладено систему цінностей верховенства права, невичерпність прав і свобод людини, а також демократичну організацію влади.

Учасників форуму привітав Спеціальний представник Головування ОБСЄ – Координатор проєктів в Україні посол **Петр Мареш**. На його думку, форум став важливою

платформою для конструктивного діалогу щодо розвитку конституційної юстиції в Україні, об'єднав суддів Конституційного Суду України, представників органів державної влади, університетів, науковців, експертів громадянського суспільства та колег із міжнародних організацій. Посол зазначив, що для Програми підтримки ОБСЄ для України співпраця з Конституційним Судом України є основоположною частиною мандату, а зусилля Конституційного Суду України, спрямовані на вдосконалення конституційного судочинства, зміцнення інституційної спроможності та сприяння більш глибокій взаємодії з суспільством, науковими колами та молоддю, цілком заслуговують підтримки. Таке цінне партнерство надає широкий спектр досягнень, зокрема: розроблення інструментів, що сприяють конституційному мисленню, заснованому на правах людини; діяльність, що підтримує прозорі та ефективні процедури Конституційного Суду України; розбудова потенціалу суддів, юристів та працівників Конституційного Суду України, а також інтеграція гендерної рівності як важливого елементу конституційного правосуддя.

У своєму виступі Петр Мареш звернув увагу, що тема цього річного форуму підкреслює важливість розміщення українського конституційного дискурсу в ширшому міжнародному та європейському контексті в межах тих тем, що винесені на обговорення — еволюція конституційної доктрини, сучасне врядування та демократична підзвітність, захист прав і свобод, траєкторія європейської інтеграції України і трансформація державних інституцій у відповідь на очікування суспільства. На завершення промови Петр Мареш висловив слова вдячності Конституційному Суду України, Офісу Ради Європи в Україні, університетським партнерам та всім учасникам за їхню відданість, досвід і співпрацю.

Із вітальною промовою виступила заступниця Голови Офісу Ради Європи в Україні **Хільде Хауг**, яка підкреслила, що за роки свого існування форум перетворився на унікальну платформу, що поєднує конституційну науку, судову практику та життєвий досвід громад, які найбільше постраждали від триваючої агресивної війни Росії, та акцентувала на актуальності обраної для цього річного форуму теми, оскільки сьогодні Україна захищає не тільки свою територіальну цілісність, а й європейський конституційний лад, заснований на демократії, правах людини та верховенстві права. Озвучивши тему першої пленарної сесії, Хільде Хауг наголосила, що з погляду Ради Європи стійкість полягає не тільки в тому, щоб інституції продовжували функціонувати, а й у тому, щоб гарантувати права, підтримувати та забезпечувати судовий контроль, щоб виняткові заходи залишалися конституційно виправданими та пропорційними. Із судової практики Європейського суду з прав людини відомо, що надзвичайні ситуації випробовують демократичні зобов'язання, але не призупиняють їх. Конституційний Суд України відіграє вирішальну роль у підтвердженні цього принципу. Хільде Хауг запевнила, що Рада Європи продовжує підтримувати Конституційний Суд України саме в складних питаннях методології перегляду в надзвичайних умовах, застосування рішень Європейського суду з прав людини як орієнтирів у конституційному обґрунтуванні, порівняльного аналізу європейської практики та посилення взаємодії з *acquis* Європейського Союзу. Промовиця підкреслила, що питання, які розглядатимуть у межах другої пленарної сесії форуму, лежать в основі стандартів Ради Європи щодо постконфліктного перехідного періоду, верховенства права та децентралізації. На шляху конституційного виміру інтеграції України до Європейського Союзу питання про те, потрібна конституційна реформа перед вступом до Європейського Союзу чи достатньо буде цільових поправок, залишається надзвичайно важливим, так само як і керівні принципи Венеційської Комісії, зокрема щодо

зміцнення незалежності та добросовісності Конституційного Суду України та вдосконалення процедур призначення суддів. У контексті останнього Рада Європи підтримує не тільки навчання та підвищення кваліфікації суддів і працівників Секретаріату Конституційного Суду України, а також узгодження з методами Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу, порівняльне конституційне правосуддя, в тому числі в надзвичайних ситуаціях, та інтеграцію стандартів Європейського Союзу, що стосуються конституційної аргументації. Від імені Ради Європи Хільде Хауг висловила глибоку солідарність із Україною та вдячність за невтомну працю Конституційного Суду України та його партнерів.

Урядова уповноважена з питань гендерної політики **Катерина Левченко** у своєму виступі звернула увагу на наявність гендерної тематики в одній із трьох спеціальних секцій і схвалила включення питань гендерної рівності до широкого кола правових обговорень, які стосуються конституційного, міжнародного, адміністративного права. Це — принцип гендерної інтеграції, або гендерного мейнстрімінгу, коли про питання гендерної рівності, застосування гендерних підходів говорять у будь-якій сфері державного управління в аспекті будь-якої тематики. Катерина Левченко повідомила, що сьогодні у Збройних Силах України проходять службу більше 70 тисяч жінок, майже 20 тисяч із них працюють на бойових посадах і більше 5 500 військовослужбовиць перебувають на передовій. Збільшується кількість жінок у Національній поліції, Національній гвардії, Національній державній прикордонній службі України, відкриваються військові спеціальності та посади для жінок — снайперки, командирки взводів, артилеристки, саперки, механічки, розвідниці, танкістки. Разом із цим збільшується кількість жінок у тих сферах, у яких традиційно вони були недопредставлені — водійки автобусів, вантажівок, поїздів метро, що є актуальним сьогодні, коли наша країна стоїть перед викликами повномасштабного вторгнення російської федерації. Катерина Левченко розповіла про розроблення військової форми, адаптованої до анатомічних особливостей жінок, із урахуванням комфорту, функціональності, практичності під час виконання службових та бойових завдань, спеціальних зразків польової, парадної та повсякденної форми, взуття, бронезилетів, екіпірування, спорядження. Усе це здійснюється на виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 та її сестринських резолюцій.

Заступник Міністра у справах ветеранів України **Фархад Фархадов**, подякувавши за запрошення, звернув увагу присутніх на те, що Міністерство у справах ветеранів України не діє в певній галузі, а працює з певною категорією людей — захисниками та захисницями, ветеранами війни. Це головний орган, який формує та реалізує політику підтримки цієї категорії осіб, постійно розробляє різні заходи для забезпечення їхніх прав та можливостей. Міністерство у справах ветеранів України у своїй роботі пов'язане з Міністерством молоді та спорту України, Міністерством охорони здоров'я України, з усією гілкою виконавчої влади, із законодавчою гілкою влади — Верховною Радою України, у якій створено і діє Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів. Це дає можливість створювати заходи підтримки, які мають нормативну підставу і постійний характер. У цьому контексті, як зазначив Фархад Фархадов, надзвичайно приємно розпочинати роботу і з судовою гілкою влади, враховуючи, що нині ветерани війни активно звертаються за захистом своїх прав. Міністерство у справах ветеранів України є відносно новим для нашої держави, але воно активно розвивається, створюючи структурні підрозділи ветеранської політики в усіх обласних військових адміністраціях і, відповідно, у територіальних громадах. Нині працює 2 200 фахівців із супроводу ветеранів війни.

Відкриття форуму завершив голова Федерації грецьких товариств України **Степан Махсма**. Свою промову він присвятив проблемам війни, переселенців, біженців і конституційної ідентичності. Особливу увагу Степан Махсма приділив проблемам українців грецького походження, які почалися з 2014 року — з моменту окупації Донецької області російськими загарбниками. Відтоді почали розробляти моделі роботи з біженцями і організувати роботу органів місцевого самоврядування в нових умовах. Промовець висловив слова вдячності Раді Європи, яка сприяла вивченню досвіду країн, котрі багато років перебували в конфліктах і мали певний досвід, що допомогло скоротити час і приділити увагу захисту прав і свобод українців, які виїжджали з окупації. Також він подякував Наглядовій місії ОБСЄ, разом із якою фіксували порушення, котрі вчиняла російська федерація, зокрема знищення нею територій і місць компактного проживання, в тому числі і греків. Степан Махсма висловив сподівання, що ці території неодмінно повернуться під український прапор. Наприкінці свого виступу промовець подякував Конституційному Суду України за те, що форум дозволяє говорити про вказані проблеми, піднімати їх на законодавчий рівень і шукати шляхи їх вирішення.

На завершення урочистого відкриття форуму його учасникам було запропоновано зробити спільну світлину.

Модератором *першої пленарної сесії* на тему «*Конституційна стійкість під час війни: окуповані території, прифронтові громади та виклики державності*» виступив член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, кандидат юридичних наук **Віталій Гацелюк**.

Під час першої сесії учасники зосередилися на питаннях, пов'язаних зі статусом прифронтових територій, громад та викликами, з якими стикається наша держава, захищаючи свій суверенітет, незалежність і територіальну цілісність.

Обговорення зазначених питань розпочала заступниця голови Луганської обласної державної адміністрації **Катерина Безгинська**. Доповідачка подякувала за запрошення на форум та зауважила, що Луганська область як ніхто знає, що таке тимчасова окупація, тому що з 2014 року потерпає від збройної агресії та зазнає найбільш масштабних наслідків від неї: тривала окупація, знищені міста, зруйнована інфраструктура, витіснення української ідентичності, постійне порушення прав людини, примусова паспортизація, депортація сімей і дітей. Водночас Луганська обласна державна адміністрація, яка виконує функції військової адміністрації, продовжує їх здійснювати в повному обсязі попри такі особливі умови. Нині існує два пріоритети – підтримка ВПО, захисників і захисниць, підтримка Збройних Сил України і Сил оборони. Катерина Безгинська наголосила, що задля згуртованості громад у кожному регіоні створено координаційні центри з питань підтримки цивільного населення, на платформі яких розміщено гуманітарні хаби, де надають різні види послуг — від соціальних до адміністративних, безкоштовну правничу допомогу тощо.

Доповідачка зазначила, що Луганщину буде обов'язково деокуповано, відновлено українську ідентичність, органи влади, правосуддя, органи правопорядку, суддівську систему. Катерина Безгинська подякувала Збройним Силам України за захист Луганської області і за надію на повернення окупованих територій.

Обговорення продовжив суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **Василь Лемак** із темою «Людські права і національна безпека в умовах воєнного стану: практика Конституційного Суду України». На його думку, у співвідношенні національної безпеки і людських прав має бути витриманий баланс, ніколи не треба протиставляти національну безпеку як пуб-

лічний або державний інтерес та індивідуальні права. Карл Ясперс у своїй праці «Куди рухається Федеративна Республіка Німеччина» вказав: «Якщо національна безпека занадто інтенсивно виправдовує втручання у людські права чи порушення людських прав, то саме поняття національної безпеки як механізм захисту людини втрачає свій сенс». Василь Лемак наголосив на тому, що воєнний стан не виправдовує порушення індивідуальних прав, і в кожному конкретному випадку треба це доводити. Як приклади доповідач навів кейси різних країн — «Деніз проти США» (1951 рік), «Громадський комітет проти тортур, з одного боку, проти держави Ізраїль, з іншого боку» (1999 рік), «Партія соціалістичного рейху» (Німеччина, 1952 рік).

Окремо промовець зупинився на діяльності Конституційного Суду України, який не зупинив свою роботу під час війни. Василь Лемак виокремив рішення щодо Криму, про референдум, про мову, в якому чітко визначено, що загроза для української мови — це загроза для національної безпеки. Наостанок суддя наголосив на тому, що Конституційний Суд України працює і держава четвертий рік тримається, зберегла незалежність і суверенітет, а це є шлях до перемоги, тому що на сьогодні Україна набагато сильніша, ніж у 2022 році, коли починалася повномасштабна агресія російської федерації.

Із темою «Конституційне підґрунтя захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України» виступив суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент **Олег Первомайський**. Насамперед доповідач зазначив, що проведення Маріупольського форуму — це можливість і для науковців, і для суддів-практиків говорити про реальні речі та формулювати ефективні пропозиції для перемоги й захисту України.

Згадавши промову Василя Лемака, Олег Первомайський наголосив, що національна безпека та людські права є цінностями, які поряд з іншими згадуються у засадничих та інших приписах Конституції України, тобто це конституційне підґрунтя захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України. Утримання балансу в забезпеченні національної безпеки і людських прав завжди перебуває на контролі Конституційного Суду України, який неухильно слідує приписам статті 157 Конституції України і враховує дотримання прав людини передусім. Це треба пам'ятати на шляху вступу до Європейського Союзу, оскільки подальші кроки, спрямовані на вдосконалення нашої держави в аспекті функціонування механізмів державного врядування, громадського сектору, мають бути зафіксовані в Конституції України.

Продовжила розглядати питання, винесені на розгляд першої пленарної сесії, завідувачка кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, докторка юридичних наук, професорка **Тетяна Курман**, яка виступила з доповіддю на тему «Конституційно-правові засади права на продовольство: досвід України і світу».

Подякувавши за запрошення на форум, Тетяна Курман зосередила увагу присутніх на тому, що на цьому заході варто говорити не тільки про конституційне, а й про аграрне право. Під час війни Україна як потужний виробник та експортер сільськогосподарської продукції не спроможна забезпечувати свою продовольчу потребу і допомагати світу вирішувати продовольчі проблеми. Оскільки знищуються ресурси агросфери, на думку доповідачки, варто порушувати питання про такий злочин, як «агроекоцит», що поглиблює екологічну і продовольчу кризу. Отже, право на продовольство абсолютно чітко пов'язане з національною безпекою. Тетяна Курман зробила екскурс в історію людства та розповіла, як захищають вказане право на міжнародному рівні, про міжнародні організації та договори, спрямовані на його забезпечення, а також приділила увагу правовому регулюванню цього права в законодавстві України.

Друга пленарна сесія на тему «*Деокупація і відбудова: конституційні рамки повоєнного устрою та відновлення*», модератором якої виступила суддя Конституційного Суду України, кандидатка юридичних наук **Галина Юровська**, розпочалася з доповіді експертки Ради Європи, завідувачки кафедри конституційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, докторки юридичних наук, професорки **Ольги Лотюк** на тему «Міжнародні гарантії національного суверенітету в повоєнний період».

Ольга Лотюк зосередила увагу на питанні забезпечення безпеки як одному з ключових у сучасному конституціоналізмі, зазначивши, що досягнення та забезпечення миру, національної безпеки не можливі без міжнародної співпраці та міжнародних гарантій. На думку доповідачки, Україна має витримати оптимальний баланс між збереженням державного суверенітету, конституційної ідентичності та виконанням певних міжнародних зобов'язань і застосуванням міжнародних гарантій для забезпечення миру. Ольга Лотюк звернула увагу присутніх на те, що Україна закріпила в Конституції пріоритет норм міжнародного права, та нагадала, що наша держава отримала певні міжнародні гарантії у вигляді Будапештського меморандуму 1994 року і що події 2014 року, а тим більше події 2022 року, продемонстрували нам і міжнародній спільноті неспроможність такого виду гарантій для забезпечення миру і безпеки. Якщо міжнародні гарантії не підкріплені юридичними механізмами забезпечення цих гарантій, вони залишаються лише політичною декларацією, що не сприяє утвердженню миру. Це мають бути рішення судів, міжнародні договори, ефективність яких залежить від наявності механізмів імплементації та, безумовно, примусу. У зв'язку з цим у сучасному конституціоналізмі актуальним залишається питання визначення державного суверенітету. Низка факторів об'єктивного характеру сприяють формуванню концепції обмеженого, або відносного, суверенітету, згідно з яким держави добровільно погоджуються на обмеження частини своїх суверенних прав через участь у міжнародних договорах та організаціях заради забезпечення національної безпеки. Ольга Лотюк наголосила, що етичний імператив миру, про який постійно говорять в Україні, перетворює суверенітет на відповідальність.

В обговоренні взяв участь директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор **Михайло Савчин** із доповіддю «Військова конституційна демократія? Між популістичним і юридичним конституціоналізмом».

У своєму виступі доповідач розглянув деякі проблемні аспекти: питання легітимності влади та неможливість проведення виборів в Україні; інституційна стійкість України через стабілізацію інститутів влади під час та після закінчення воєнних дій; обмеження державного суверенітету задля забезпечення прав і свобод людини; ефективна робота Конституційного Суду України та складність ухвалення рішень під час воєнних дій, його взаємодія з органами державної влади, передусім із парламентом (модель конституційної скарги та можлива її зміна); створення системи колективної безпеки.

Радниця — уповноважена Президента України з питань безбар'єрності **Тетяна Ломакіна** продовжила розмову на тему відновлення та виступила з темою «Права людини в умовах відновлення». Доповідачка зазначила, що розмова про безбар'єрність почалася ще в 2020 році, коли під егідою першої леді Олени Зеленської було створено великий координаційний механізм просування теми безбар'єрності як стратегії створення безбар'єрного простору в Україні. Нині в Україні немає закону, який окреслив би рух України саме до безбар'єрного суспільства та усунув би дискримінацію за будь-якою ознакою.

На думку Тетяни Ломакіної, термін «відновлення» має широке значення: це і про відбудову будівель, куди зможуть вільно потрапити старші люди, батьки з дітьми та дитячим візочком, захисники на протезах; і про відновлення дії Конституції України в щоденному житті людини — йдеться про право на гідність, рівність, свободу пересування, освіту, працю, доступ до правосуддя та безбар'єрність самого судового процесу, участь у суспільному житті тощо; і про відновлення деокупованих територій.

Доповідачка наголосила, що безбар'єрність не може бути пільгою або сервісом для окремих людей, тому що йдеться про зручність для всіх. За прикладом європейських країн важливо не вказувати на окремі суспільні групи, натомість варто говорити, що безбар'єрність стосується кожного і кожної. Це обов'язок держави створити умови, за яких кожна людина може скористатися своїми правами самостійно, без принижень або надзусиль. У період відновлення цей обов'язок стає особливо відчутним, адже війна не створила нові правила, а загострила потреби, які були раніше.

Завідувачка кафедри процесуального права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, професорка юридичного факультету Вільнюського університету, докторка юридичних наук, професорка **Оксана Щербанюк** долучилася до обговорення з темою «Чи потрібна Україні нова конституційна реформа перед вступом в ЄС, чи достатньо „точкових змін?“». Доповідачка зазначила, що за три роки після отримання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі в червні 2022 року Україна досягла значного прогресу, а у 2024 році Єврокомісія констатувала виконання 78 % індикаторів скринінгу та рекомендувала відкриття перших переговорних кластерів.

Оксана Щербанюк наголосила, що на етапі переговорів комплексна конституційна реформа ніколи не була умовою вступу, жодна країна Центральної та Східної Європи не переписувала свою конституцію повністю перед початком вступу або під час переговорів. Хорватію досить часто наводять прикладом країни, близької до досвіду України на шляху вступу до Європейського Союзу, оскільки вона зазнала руйнівної війни, мала окупацію до 25 % своєї території, пройшла шлях до повноправного членства в Європейському Союзі і з 1 липня 2013 року не тільки завершила деокупацію, а й провела конституційні реформи для гармонізації з *acquis* без написання нової конституції з нуля, лише додала новий розділ «Європейський Союз». Венеційська Комісія позитивно оцінила ці зміни як такі, що не порушують демократичних стандартів. Доповідачка зауважила, що Європейський Союз застосовує принцип функціональної достатності, коли йому потрібна не ідеальна конституція, а інституційна спроможність імплементувати та застосовувати *acquis*.

На думку Оксани Щербанюк, на фінальному етапі — за рік або за два до вступу України в Європейський Союз, конституційні комплексні зміни стануть неминучими, і треба буде вирішувати питання пріоритетності права Європейського Союзу та делегування суверенних повноважень. Оптимальною, на її переконання, є двоетапна стратегія такого реформування: спочатку точкові зміни для того, щоб закрити кластери, на другому етапі — комплексний пакет євроінтеграційних змін, що вимагатиме 300 голосів у парламенті і проведення референдуму. Саме цей пакет остаточно усуне правову невизначеність і зробить вступ України до Європейського Союзу юридично бездоганим.

Завідувачка кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, докторка юридичних наук, професорка **Олена Бориславська** представила доповідь на тему «Горизонтальний чи вертикальний ефект? До питання про сутність прямої дії Конституції», у якій зосередила

увагу на ролі Конституційного Суду України у розв'язанні величезного комплексу тих проблем, що накопичуються, зокрема конфліктів між приватними суб'єктами і між приватним суб'єктом і державою. У цьому контексті постає питання про обсяг принципу прямої дії Конституції України і його застосовності до правовідносин між приватними суб'єктами. Доповідачка охарактеризувала доктрину вертикальної і горизонтальної дії конституції і наголосила на тому, чи доцільно поширювати дію норм Конституції України на правовідносини між двома чи кількома приватними суб'єктами, коли йдеться про правовідносини «особа — держава».

Як вважає доповідачка, класичний підхід конституціоналізму полягає в тому, що конституція є актом обмеження державної влади, і пряма дія конституції поширюється на взаємовідносини «людина — держава», тобто це так званий вертикальний ефект конституції. Водночас переосмислення прямої дії конституції поставило питання про те, що, очевидно, необхідно поширювати дію конституції також і на приватні відносини, оскільки суспільство розвивається, і дедалі частіше загрозу правам людини починають нести не тільки держава чи не стільки органи державної влади, скільки саме приватні суб'єкти.

Такому переосмисленню сприяють, на думку Олени Бориславської, ще декілька передумов: розвиток доктрини людських прав, яка стала одночасно і практикою; виникнення і розмежування приватного та публічного права. У результаті цього у світі сформувалися дві базові моделі: модель вертикальної дії конституції, яка до сьогодні в осучасненому вигляді застосовується в Сполучених Штатах Америки; модель горизонтального ефекту конституції, яка застосовується у європейських та інших державах, зокрема в Південно-Африканській Республіці.

Після завершення другої пленарної сесії обговорення питань форуму відбулося у трьох спеціальних секціях.

Першу секцію «Конституційний ракурс поступу України до ЄС» модерував суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук **Олександр Водянніков**.

Обговорення питань секції відкрив член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, кандидат юридичних наук **Віталій Гацелюк**. Доповідач поділився своїми думками щодо діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в межах європейської інтеграції та розглянув особливості євроінтеграції в контексті судоустрою. Він зауважив, що на сьогодні немає жодної директиви Європейського Союзу, яка визначала б, скільки має бути суддів у конкретних судах, чим мають керуватися суди, якими мають бути закони про судоустрій.

Віталій Гацелюк акцентував, що верховенство права і незалежна судова система — це один із наріжних каменів побудови Європейського Союзу, про них йдеться в усіх установчих договорах. Доповідач зосередив увагу присутніх на Дорожній карті з питань верховенства права. Хоча Брюссель її офіційно не затвердив, Україна взяла на себе зобов'язання виконати всі її вимоги. До речі, Кабінет Міністрів України затвердив Дорожню карту з питань верховенства права своєю постановою.

У межах Дорожньої карти, що розрахована до 2027 року, передбачено багато заходів, які потрібно здійснити: оприлюднення звітів системи судів першої, апеляційної інстанцій, Верховного Суду і всіх інших органів системи судоустрою; проведення аудиту діяльності органів суддівського врядування та самоврядування; розроблення рекомендацій, спрямованих на усунення дублювання повноважень цих органів, розмежування їх компетенцій, удосконалення статусу та процедур діяльності, удосконалення внутрішніх локальних нормативних актів відповідно до єдиних показників для оцінки

добросесності. Після цього має бути ухвалено закон, який за результатами аудиту вдосконалить систему судоустрою.

До обговорення приєдналася професорка кафедри публічного та міжнародного права Юридичного інституту Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, докторка юридичних наук, доцентка **Ольга Стрельцова** з доповіддю на тему «Конституційна узгодженість у контексті адаптації законодавства України до *aquis* ЄС: виклики та моделі забезпечення».

Промовиця зазначила, що у 2022 році Україна поряд з іншими державами отримала статус кандидата на членство в Європейському Союзі. Це означає, як зауважила Ольга Стрельцова, що країни абсолютно добровільно погоджуються на те, щоб делегувати частину суверенних владних повноважень на рівень цього інтеграційного міждержавного об'єднання. Разом з тим установчі договори прямо не містять вимоги про те, що ті чи інші зміни мають бути внесені до національних конституцій. Для України один із таких визначальних етапів конституційного узгодження розпочався із внесення змін до Конституції у 2019 році, які визначили стратегічний євроінтеграційний курс нашої держави. Це було зроблено невдовзі після набуття чинності Угодою «Про асоціацію між Україною і Європейським Союзом», хоча на той час сама угода не містила юридичних підстав для таких конституційних кроків з боку України. Тобто це були певною мірою проактивні дії нашої держави, по суті, вони не спиралися на зворотній зв'язок з боку Європейського Союзу, а радше — на якесь бажання задекларувати, визначити, зафіксувати свій вибір євроінтеграційного майбутнього, а по суті — цивілізаційного шляху нашої держави. Наразі, на думку Ольги Стрельцової, триває інтенсивний процес адаптації національного законодавства до *aquis*. З одного боку, цей процес є досить ординарним, тому що Європейський Союз неодноразово проходив усі ці процедури, має напрацьовані алгоритми, проте з іншого боку цей процес є унікальним, оскільки відбувається в умовах широкомасштабної загарбницької війни росії проти України. Безумовно, як підсумувала доповідачка, потрібно спиратися на напрацьований досвід і враховувати унікальні реалії, які є викликом і для України, і для Європейського Союзу.

Продовжила обговорення доцентка кафедри господарського та адміністративного права Донецького національного університету імені Василя Стуса, кандидатка юридичних наук, доцентка **Анжеліка Краковська**, яка запропонувала тему «Імплементация європейських стандартів адміністративного нагляду (*administrative supervision*) у конституційне законодавство: виклики перехідного періоду».

Доповідачка охарактеризувала адміністративний нагляд за діяльністю органів влади на предмет його відповідності міжнародним стандартам і зазначила, що Україна — єдина країна, в якій немає адміністративного контролю за актами органів місцевого самоврядування, що пов'язано, на її думку, з реформою державного управління, місцевого самоврядування, тобто децентралізації. Анжеліка Краковська окреслила зміст законопроекту, у якому закріплено, що центральні органи виконавчої влади контролюють акти, ухвалені обласними радами, обласні державні адміністрації контролюють акти районних рад і, відповідно, районні державні адміністрації контролюють акти, ухвалені сільськими, селищними, міськими радами, на предмет законності. Законопроект містив ідею введення інституту префектів, але її не підтримали, оскільки це потребувало внесення змін не тільки до класичного закону, а й, на думку опонентів, до Конституції України.

Із доповіддю на тему «Трансформація національного законодавства України під впливом стандартів права Європейського Союзу» виступила завідувачка кафедри кон-

ституційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ, кандидатка юридичних наук, доцентка **Катерина Сьох**.

Доповідачка зазначила, що на форумі неодноразово йшлося про адаптацію законодавства до *acquis*, тобто до права Європейського Союзу, і запропонувала обговорити поняття трансформації в широкому сенсі. Трансформація будується на впливі всіх національних викликів, які постають перед нашим суспільством. Коли йдеться про національне законодавство, часто звучить термін «адаптація» — набуття відповідності секторальним вимогам Європейського Союзу. Гармонізація — це усунення суперечностей між національною нормою та правом Європейського Союзу. Імплементация — це саме процес втілення норми права Європейського Союзу в національне законодавство. Апроксимація — це текстуальне, змістове наближення норм права України та права Європейського Союзу. Модернізація має місце тоді, коли потрібно втілити в національне законодавство сучасні виклики євроінтеграційного процесу.

Отже, як звернула увагу Катерина Сьох, трансформація в Україні розпочалася з 1998 року, коли було ухвалено перший документ про співпрацю з Європейським Союзом. У 2004 році ухвалено Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Знаковим був 2019 рік, коли було ухвалено зміни до Конституції України, якими чітко визначено і підтверджено євроінтеграційні ідеї Українського народу. У 2022 році, коли відбулося повномасштабне вторгнення росії на територію України, значно прискорилися процеси адаптації, пов'язані з кандидатством України на членство в Європейському Союзі. Україна — єдина країна, яка проводить процеси євроінтеграційних змін до національного законодавства у період війни. Єврокомісія вважає, що національне законодавство може бути трансформоване, але якщо суспільство його не виконує — то не виконуються вимоги стандартів права Європейського Союзу. Тому коли йдеться про норму адаптації законодавства — лише ухвалення Верховною Радою України закону недостатньо.

Доцентка кафедри цивільної юстиції та адвокатури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, докторка юридичних наук, професорка **Олена Овчаренко** у своєму виступі на тему «Європейський вектор реформування інституту адвокатури: конституційно-правовий вимір» зазначила, що інститут адвокатури не може похвалитися такими успіхами в євроінтеграційному реформуванні, як інститут судової влади, зокрема в питанні удосконалення процедури конкурсного добору суддів. Показовим, на її думку, є той факт, що Європейська комісія окремим завданням прямо передбачила комплексну реформу інституту адвокатури в Україні у 2026 році. Олена Овчаренко наголосила на важливості внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», який, на відміну від законодавства про судоустрій і статус суддів, змін майже не зазнав навіть під час воєнного стану. Вирішення потребують, зокрема, питання щодо дисциплінарної практики, яку необхідно зробити більш прозорою; вимог до адвокатів, зокрема стандартів добросовісності, вимог до проведення іспитів; гарантій адвокатської діяльності, в тому числі під час війни.

Доповідачка звернула увагу, що Європейська комісія рекомендує терміново призначити вибори до Вищої ради правосуддя, а через безпекові загрози, нелегітимність окремих органів адвокатури та інші проблемні питання, що виникли під час війни, Національна асоціація адвокатів України не проводить з'їзду адвокатів України, що становить серйозну проблему для формування складу вищих органів суддівського урядування.

Другу спеціальну секцію «Гендерна рівність як умова стійкої демократії: конституційні стандарти і воєнні реалії» модерувала заступниця директора Інсти-

туту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, керівниця центру правових досліджень гендерної політики при Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України, докторка юридичних наук, професорка, дійсний член (академік) НАПрН України **Наталія Онщенко**, яка виступила з доповіддю «Забезпечення гендерної рівності: модерація суспільного діалогу, виклики та інструменти їх подолання». У доповіді було окреслено сутнісне розуміння гендерної рівності, запропоновано розглядати цю проблему комплексно, разом із суспільством у вигляді діалогу, не перетворюючи її на популістичну. Йшлося також про перспективність дослідження у правничій сфері гендерного права, міжнародного гендерного права.

Суддя місцевого загального суду, докторка юридичних наук, професорка **Марина Булкат** виступила з доповіддю «До питання про інструменти модерації суспільного діалогу з питань забезпечення гендерної рівності». Доповідачка звернула увагу присутніх на той факт, що у просторі громадянського суспільства немає єдиного уявлення про гендерну парадигму. Площина гендерної доктрини перенавантажена різними думками, що потребує виваженої наукової модерації.

Розглядаючи гендерне питання, Марина Булкат наголосила на тому, що варто популяризувати фундаментальні наукові дослідження Національної академії наук України, Інституту демографії НАН України, Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України у правничій сфері, Інституту історії НАН України.

Дискусію з гендерної тематики продовжила радниця ректора Київського університету права НАН України, президентка громадської організації «Жінки за зміни», докторка юридичних наук, професорка **Ірина Сопілко** з темою «Сучасні виклики та шляхи формування гендерно інтегрованої військової служби».

На думку доповідачки, зараз у суспільстві існує багато стереотипів, у тому числі і гендерних. Проте з початком повномасштабного вторгнення росії в Україну багато «чоловічих» професій обіймають жінки.

Ірина Сопілко розповіла про знайдені цікаві архівні документи гендерного змісту. Так, наприклад, із часів УПА зберігся документ, в якому жінки призивалися до дій: «жінка, йди і очолюй державу»; «жінки, займайте провідні ролі». Натомість, зокрема, в австрійській армії жінок не допускали до військових дій. Тобто проблема гендеру має глибокі історичні корені, але нині ставлення до жінки суттєво змінилося. До прикладу, в Україні зараз є три жінки-генерали: у Збройних Силах України, Національній поліції та Службі безпеки України.

У своєму виступі на тему «Права захисниць у контексті нового світового порядку (на прикладі України)» кандидатка політичних наук, докторантка Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України **Катерина Лазор** вказала про те, що жінки виборюють свої права вже понад сто років. Війна росії проти України стала переломним моментом, який розпочав формування нового світового порядку в XXI столітті. Україна стала буквально центром безпекового полюсу Європи, який замінює стару, бездієву модель гарантій, і сьогодні Україна, як вважає доповідачка, — це і політичний, і стратегічний, і моральний центр оновлення світу. І саме жінки в контексті цього нового світового порядку, на її думку, стають суб'єктом прийняття рішень, і в тому числі суб'єктом захисту території.

На завершення дискусії в межах другої спеціальної секції слово було надано студентам, котрі в своїх виступах навели приклади реалізації гендерної політики в Німеччині, яка там закріплена конституційно; підтримали ідею гендерної рівності загалом та права чоловіків як її складову; заперечували гендерні квоти; констатували, що Україна, перебуваючи у стані війни, все ж таки зберігає або намагається дотримувати

тися гендерних стандартів та надає жінкам право участі у процесі прийняття рішень і забезпечує рівний доступ до прав і свобод. Студенти підсумували, що досвід України є показовим, зокрема, для європейських країн і західного світу, оскільки попри війну, кризовий період українці — і жінки, і чоловіки — консолідовані, працюють, спрямовуючи всі свої зусилля на досягнення перемоги.

Модератором *третьої секції «Майбутнє конституційного права: діалоги нового покоління»* виступив директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор **Михайло Савчин**.

Під час роботи секції студенти вишів-переселенців ставили питання, що стосувалися правового статусу органів державної влади України, Конституційного Суду України, порядку добору суддів та питань їх добросовісності, законодавства про судоустрій та статус суддів, проблем сучасної демократії, євроінтеграційних процесів України, різних галузей права тощо. Модератор Михайло Савчин, керуючись законодавством України, міжнародними актами, знаннями конституційного, адміністративного, цивільного, трудового та інших галузей права, надавав фахові відповіді.

Завершила IV Маріупольський конституційний форум *підсумкова сесія*, яку модерував керівник Секретаріату Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор **Віктор Бесчастний**. Підсумовуючи роботу форуму, він акцентував на системності проведення цього заходу і наголосив на його продуктивності.

Віктор Бесчастний щиро подякував усім присутнім за участь у форумі, Секретаріату Конституційного Суду України за організаційну підготовку заходу на високому рівні. Окрему подяку модератор висловив суддям Конституційного Суду України за безпосередню участь у форумі та зацікавленість у питаннях, що їх розглядали. Керівник Секретаріату Конституційного Суду України висловив слова вдячності всім науковцям і науковим установам та закладам вищої освіти, які долучилися до проведення форуму.

На завершення свого виступу Віктор Бесчастний повідомив, що за результатами проведення форуму буде видано збірник тез його учасників.

*Огляд підготував Правовий департамент
Секретаріату Конституційного Суду України*

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ Конституційного Суду України

2025 рік

ЛИСТОПАД

11–13 листопада	участь виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України <i>Олександра Петришина</i> , суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водяннікова, Оксани Грищук, Віктора Кичуна, Сергія Різника, Галини Юровської</i> у фахових бесідах із конституційного права з німецькими експертами за сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ) (м. Бонн, м. Кобленц, Федеративна Республіка Німеччина)
12–14 листопада	участь судді Конституційного Суду України, члена Консультативної ради європейських суддів <i>Віктора Городовенка</i> у 26-му пленарному засіданні Консультативної ради європейських суддів (м. Страсбург, Французька Республіка)
21 листопада	зустріч суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водяннікова, Віктора Городовенка, Галини Юровської</i> з деканом юридичного факультету Державного університету Іллі, міжнародним юридичним радником, спеціальним радником Конституційного Суду України, Головою Конституційного Суду Грузії (2006–2016 роки) <i>Георгієм Папуашвілі</i>
24 листопада	участь суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водяннікова, Віктора Кичуна, Олега Первомайського</i> та працівників Секретаріату Конституційного Суду України у презентації дослідження <i>Тетяни Фулей</i> «Аналіз рішень Конституційного Суду України, ухвалених за конституційними скаргами: суб'єкти звернення» в межах проекту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради належного врядування!», фаза III
26 листопада	зустріч виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України <i>Олександра Петришина</i> та суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водяннікова, Віктора Городовенка, Віктора Кичуна, Олега Первомайського, Галини Юровської</i> з радницею з питань діалогу Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) <i>Доротеєю Гамахер</i> . У заході також взяли участь юридичні радниці проекту Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Посилення відповідності України стандартам ЄС у сфері верховенства права» <i>Наталія Гужвій-Товстенко</i> та <i>Ілона Болюбаш</i> , юридичний радник Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ) <i>Геннадій Рижков</i>

27 листопада	тематична онлайн-лекція на тему «Конституційна демократія у Республіці Корея» за участі судді Конституційного Суду України <i>Галини Юровської</i> та судді Конституційного Суду Республіки Корея <i>Хьонду Кіма</i> за підтримки проекту «Посилення конституційного правосуддя: зміцнення потенціалу Конституційного Суду України для просування гендерної рівності, прав людини та верховенства права» Програми підтримки ОБСЄ для України
28 листопада	правовий практикум «Конституційні гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина», організований у межах реалізації Меморандуму про співпрацю між Конституційним Судом України та Юридичним видавництвом «Право України»

ГРУДЕНЬ

1 грудня	онлайн-зустріч виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України <i>Олександра Петришина</i> та суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водяннікова</i> , <i>Віктора Городовенка</i> , <i>Віктора Кичуна</i> , <i>Василя Лемака</i> з доповідачами Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) — віцепрезиденткою Венеційської Комісії <i>Мартою Картабією</i> , експертом <i>Паолом Кароцца</i> , секретарем Венеційської Комісії <i>Сімоною Граната-Менгіні</i> та юридичним радником Венеційської Комісії <i>Вахе Демірчяном</i> щодо Термінового висновку стосовно законопроектів, які вносять зміни до деяких законодавчих актів України з метою вдосконалення процедури конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України
5 грудня	участь судді Конституційного Суду України <i>Оксани Гришук</i> в експертному обговоренні на тему «Виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні — забезпечення демократичної безпеки в Україні: досягнення, виклики та перспективи» (м. Страсбург, Французька Республіка)
8 грудня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Віктора Кичуна</i> , <i>Олега Первомайського</i> , <i>Ольги Совгирі</i> у діалозі високого рівня на тему «Як запровадити нову соціальну модель в Україні: досвід інших країн у світлі стандартів Ради Європи» за підтримки проєктів Ради Європи «Посилення соціального виміру в Україні» та «Підтримка України у впровадженні стандартів Ради Європи щодо судової влади», що їх упроваджують на виконання Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки, та проєкту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради належного врядування», фаза III
12 грудня	IV Маріупольський конституційний форум «Україна — Європа — Світ: конституційні діалоги у добу глобальних викликів», організований Конституційним Судом України разом з Офісом Ради Європи в Україні та Організацією з безпеки і співробітництва в Європі

	у межах проекту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради належного врядування», фаза III, та «Посилення конституційного правосуддя: зміцнення потенціалу Конституційного Суду України для просування гендерної рівності, прав людини та верховенства права» Програми підтримки ОБСЄ для України
16-17 грудня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водянікова, Віктора Городовенка, Віктора Кичуна, Василя Лемака, Алли Олійник, Олега Первомайського, Галини Юровської</i> , першого заступника керівника Секретаріату Конституційного Суду України — керівника Департаменту організаційної роботи <i>Лариси Бірюк</i> , заступника керівника Правового департаменту <i>Миколи Гриценка</i> , заступника керівника Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва — завідувача відділу міжнародного співробітництва <i>Ірини Шевченко</i> та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України <i>Макара Марчука і Лесі Пономаренко</i> у круглому столі Конституційного Суду Латвійської Республіки та Конституційного Суду України «Публічний інтерес як підстава для здійснення конституційного контролю», 4-му засіданні Технічного комітету проекту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради належного врядування», фаза III, а також у церемонії нагородження з нагоди 29-ї річниці Конституційного Суду Латвійської Республіки (м. Рига, Латвійська Республіка)
26 грудня	участь судді Конституційного Суду України <i>Олександра Водянікова</i> у конференції «Європейські цінності та європейська інтеграція України: роль КСУ та спадщина професора Станіслава Дністрянського» за підтримки проекту «Посилення конституційного правосуддя: зміцнення потенціалу Конституційного Суду України для просування гендерної рівності, прав людини та верховенства права» Програми підтримки ОБСЄ для України

2026 рік

СІЧЕНЬ

15 січня	тематична онлайн-лекція на тему «Удосконалення правосуддя, підзвітності та захисту прав людини в Україні: робота Директорату з прав людини Ради Європи» за участі суддів Конституційного Суду України <i>Галини Юровської, Віктора Городовенка</i> та директорки з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи <i>Клер Овей</i>
26-28 січня	ознайомчий візит делегації працівників Секретаріату Конституційного Суду України у складі заступника керівника Правового департаменту — керівника управління порівняльно-правового

	аналізу <i>Оксани Житник</i> , заступника керівника Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва — завідувача відділу комунікацій Конституційного Суду України та правового моніторингу <i>Світлани Перцевої</i> , заступника керівника Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва — завідувача відділу міжнародного співробітництва <i>Ірини Шевченко</i> , наукових консультантів суддів Конституційного Суду України <i>Владислава Герасименка</i> , <i>Сергія Дудченка</i> , <i>Анни Рибалко</i> , помічників суддів Конституційного Суду України <i>Ростислава Іжевського</i> , <i>Олександра Побережного</i> до Конституційного Суду Чеської Республіки в межах проекту «Посилення конституційного правосуддя: зміцнення потенціалу Конституційного Суду України для просування гендерної рівності, прав людини та верховенства права» Програми підтримки ОБСЄ для України (м. Брно, Чеська Республіка)
28–30 січня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Віктора Городовенка</i> та <i>Галини Юровської</i> у заходах з нагоди відкриття судового року Європейського суду з прав людини, зокрема фаховому семінарі «Захист плюралізму медіа та демократичного процесу в складні часи» (м. Страсбург, Французька Республіка)
ЛЮТИЙ	
6 лютого	онлайн-участь суддів Конституційного Суду України та працівників Секретаріату Конституційного Суду України в урочистому засіданні з нагоди відкриття 30-го ювілейного судового року Конституційного Суду Латвійської Республіки
12 лютого	тематична онлайн-лекція на тему «Конституційний Суд Польщі в системі захисту прав людини — від ідеї до реальності» за участі суддів Конституційного Суду України <i>Галини Юровської</i> , <i>Віктора Городовенка</i> , <i>Олега Первомайського</i> та судді Європейського суду з прав людини від Республіки Польща <i>Анни Адамської-Галлант</i>
13 лютого	участь суддів Конституційного Суду України та працівників Секретаріату Конституційного Суду України у першому засіданні Керівного комітету проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформ конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки
17–18 лютого	робочий візит виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України <i>Олександра Петришина</i> та суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Водянікова</i> , <i>Оксани Грищук</i> , <i>Віктора Кичуна</i> , <i>Василя Лемака</i> , <i>Алли Олійник</i> , <i>Галини Юровської</i> до Конституційного Суду Чеської Республіки за сприяння проекту «Посилення конституційного правосуддя: зміцнення потенціалу Конституційного Суду України для просування гендерної рівності, прав людини та верховенства права» Програми підтримки ОБСЄ для України (м. Брно, Чеська Республіка)

25 лютого	участь судді Конституційного Суду України <i>Ольги Совгирі</i> у стратегічній сесії високого рівня за участі посадових осіб органів державної влади та Ради Європи в межах підготування Плану дій Ради Європи для України «Демократична безпека для України» на 2027–2030 роки
26 лютого	тематична онлайн-лекція на тему «Альянс конституційного і адміністративного судочинства в Німеччині» за участі суддів Конституційного Суду України <i>Галини Юровської, Оксани Гришук, Олега Первомайського</i> , президента Конституційної судової палати та Вищого адміністративного суду федеральної землі Рейнланд-Пфальц <i>Ларса Брокера</i> , керівниці проектами в Україні та В'єтнамі Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ) <i>Ангели Шмайнк</i> , старшого менеджера проектів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ) <i>Вольфрама Гертіра</i> , юридичного радника Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ) <i>Геннадія Рижкова</i>

ІНФОРМАЦІЯ про виконання бюджету Конституційним Судом України за 2025 рік

Головна мета діяльності Конституційного Суду України полягає у забезпеченні дотримання норм Конституції України щодо прав та свобод людини і громадянина та щодо здійснення публічної влади.

Ціль державної політики, на досягнення якої спрямовано реалізацію бюджетної програми Конституційного Суду України, — забезпечення верховенства Конституції України через здійснення конституційного контролю.

Основними завданнями Конституційного Суду України є: забезпечення функціонування Великої палати, сенатів, колегій Конституційного Суду України, утвердження інституту конституційної скарги як дієвого засобу захисту конституційних прав людини і громадянина, забезпечення діяльності Конституційного Суду України як державного органу і юридичної особи публічного права.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» зі змінами Конституційному Суду України за кодом програмної класифікації видатків 0801010 «Забезпечення конституційної юрисдикції в Україні» затверджено бюджетні призначення за загальним фондом державного бюджету в сумі 332 718,7 тис. грн. В умовах воєнного стану Конституційний Суд України продовжував безперервно виконувати свої повноваження.

Касові видатки за загальним фондом державного бюджету Конституційного Суду України у 2025 році становлять 309 228,4 тис. грн, або 92,9 відсотка річного плану. Такий стан використання бюджетних коштів частково зумовлений неповним складом суддів Конституційного Суду України, а частково — вжитими заходами з економії бюджетних коштів.

З огляду на те, що власні надходження Конституційного Суду України не мають постійного характеру, видатки спеціального фонду в законі про Державний бюджет України та річному розписі не затверджують.

Усі бюджетні кошти використано на реалізацію завдань Конституційного Суду України та забезпечення у повному обсязі здійснення повноважень органом конституційної юрисдикції в умовах війни задля досягнення цілі державної політики.

Детальну інформацію щодо виконання бюджету та результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми Конституційного Суду України, розміщено на офіційному сайті Конституційного Суду України у розділі «Публічна інформація / Про бюджет».

Інформацію про виконання бюджету Конституційним Судом України представлено в таблиці.

**Інформація про бюджет за бюджетними програмами
з деталізацією за кодами економічної класифікації видатків бюджету
Конституційного Суду України за 2025 рік**

(тис. грн)

Код програмної класифікації видатків бюджету / код економічної класифікації видатків бюджету	Код функціональної класифікації видатків	Найменування згідно з програмною / економічною класифікацією видатків	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Разом	
			план на 2025 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2025 рік	план на 2025 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2025 рік	план на 2025 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2025 рік
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Видатки всього за головним розпорядником коштів державного бюджету: у т. ч.			332 718,7	309 228,4	—	—	332 718,7	309 228,4
2110	0330	Оплата праці	265 303,4	244 558,8	—	—	265 303,4	244 558,8
2120	0330	Нарахування на оплату праці	47 363,2	45 673,3	—	—	47 363,2	45 673,3
2210	0330	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	3 678,9	3 678,0	—	—	3 678,9	3 678,0
2240	0330	Оплата послуг (крім комунальних)	8 326,3	7 787,5	—	—	8 326,3	7 787,5
2250	0330	Видатки на відрядження	269,3	157,3	—	—	269,3	157,3

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6	7	5	6
2270	0330	Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	7 607,2	7 212,7	—	—	7 607,2	7 212,7
2282	0330	Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	42,4	32,8	—	—	42,4	32,8
2800	0330	Інші поточні видатки	128,0	128,0	—	—	128,0	128,0
у т. ч. за бюджетною програмою 0801010 «Забезпечення конституційної юрисдикції в Україні»			332 718,7	309 228,4	—	—	332 718,7	309 228,4
2110	0330	Оплата праці	265 303,4	244 558,8	—	—	265 303,4	244 558,8
2120	0330	Нарахування на оплату праці	47 363,2	45 673,3	—	—	47 363,2	45 673,3
2210	0330	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	3 678,9	3 678,0	—	—	3 678,9	3 678,0
2240	0330	Оплата послуг (крім коммунальних)	8 326,3	7 787,5	—	—	8 326,3	7 787,5
2250	0330	Видатки на відрядження	269,3	157,3	—	—	269,3	157,3
2270	0330	Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	7 607,2	7 212,7	—	—	7 607,2	7 212,7

Закінчення таблиці

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2282	0330	Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	42,4	32,8	—	—	42,4	32,8
2800	0330	Інші поточні видатки	128,0	128,0	—	—	128,0	128,0

Т. в. о. керівника Бухгалтерської служби
Конституційного Суду України —
головного бухгалтера

Наталія ЯРМАК

Заступник керівника Департаменту організаційної роботи —
керівник Редакційно-видавничого управління
Секретаріату Конституційного Суду України

Світлана Сидоренко

тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний секретар

Яна Скринник

тел.: 0 (44) 238-11-54

e-mail: court@ccu.gov.ua

Підписано до друку 18.03.2026.

Формат 70x100/16.

Ум. друк. арк. – 13,22. Обл.-вид. арк. – 15,16.

Замовлення № 659. Наклад 100.

Віддруковано: ТОВ «505»

м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а

тел.: +38 (063) 101-22-33, e-mail: polygraphyinz@gmail.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції України
серія ДК № 5609 від 21.09.2017 р.