



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення абзацу другого пункту 3 Порядку відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 року № 261

К и ї в
29 вересня 2026 року
№ 5-р/2026

Справа № 1-5/2024(256/24)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича – головуєчого,
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 – доповідача,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення абзацу другого пункту 3 Порядку відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 року № 261 (Урядовий кур'єр, 2017 р., 20 квітня).

Заслухавши суддю-доповідача Совгирю О.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., Міністр внутрішніх справ України Клименко І.В., Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Лубінець Д.В., керівник Служби освітнього омбудсмена Мицишена Ю.В., а також науковці: Дніпровського державного університету внутрішніх справ – перший проректор Магдаліна І.В.; Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління і адміністративного права Беззубов Д.О.; Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – доктор юридичних наук, професор, член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України Колодій А.М., кандидат юридичних наук, доцент Тернавська В.М.; Київського національного університету імені Тараса Шевченка – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри службового та медичного права Берlach А.І., доктор юридичних наук, професор Проневич О.С., доктор юридичних наук, професор Щербина В.І.; Львівського державного університету внутрішніх справ – доктор юридичних наук, професор Мозоль С.А.; Національної академії внутрішніх справ – начальник відділу юридичного забезпечення Сухомлин Д.О.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права Гаращук В.М., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права України Слінько Т.М., кандидат юридичних наук, доцент Дахова І.І.; Одеського державного університету внутрішніх справ – доктор юридичних наук, професор Корнієнко М.В., кандидат юридичних наук, доцент, начальник відділу організації наукової діяльності Домброван Н.В.; Харківського

національного університету внутрішніх справ – доктор юридичних наук, професор Музичук О.М., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Федосова О.В., кандидат юридичних наук, начальник відділу юридичного забезпечення Староста В.І.,

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 визнати таким, що не відповідає частинам першій, четвертій статті 43 Конституції України (є неконституційним), окреме положення абзацу другого пункту 3 Порядку відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 року № 261 (далі – Порядок), у частині відшкодування витрат на грошове забезпечення як витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі, у разі настання обставин, визначених частиною четвертою статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами (далі – Закон України „Про Національну поліцію“).

1.1. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що під час розгляду цієї справи Кабінет Міністрів України видав постанову „Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 р. № 261“ від 25 червня 2025 року № 750, відповідно до якої, зокрема, у назві та тексті Порядку слова „вищий навчальний заклад“ в усіх відмінках і формах числа замінено словами „заклад вищої освіти“ у відповідному відмінку і числі, а також викладено окремі положення Порядку в новій редакції.

Водночас зміни до Порядку, внесені згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2025 року № 750, не впливають на предмет конституційного контролю в цій справі.

1.2. Відповідно до частини четвертої статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ „особи, які навчаються за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, у разі дострокового розірвання контракту про здобуття освіти з будь-яких підстав, крім звільнення зі служби в поліції на підставі підпунктів 2, 4 частини першої статті 77 цього Закону, а також поліцейські, звільнені зі служби в поліції протягом трьох років після закінчення вищезазначених закладів освіти з будь-яких підстав, крім звільнення зі служби в поліції на підставі підпунктів 2, 4 частини першої статті 77 цього Закону, відшкодовують Міністерству внутрішніх справ України витрати, пов’язані з їх утриманням у закладі вищої освіти, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України“.

Згідно з абзацами першим, другим, третім пункту 3 Порядку відшкодування здійснюється в розмірі витрат, пов’язаних із: грошовим, продовольчим, речовим, медичним забезпеченням; оплатою комунальних послуг та спожитих енергоносіїв (тепло-, водопостачання, водовідведення, електроенергія).

2. Зі змісту конституційного подання та долучених до нього матеріалів убачається таке.

2.1. Кіровоградський окружний адміністративний суд, розглянувши справу № 340/8732/23 про відшкодування витрат, пов’язаних з утриманням особи у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, у рішенні від 7 лютого 2024 року дійшов висновку, що „грошове забезпечення є оплатою праці“, а „вимога про повернення коштів, які сплачені за виконану роботу, посягає на конституційне право людини на заробітну плату (заробляти

на життя)“. За наслідками розгляду вказаної справи суддя Кіровоградського окружного адміністративного суду відповідно до частини четвертої статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України звернувся до Верховного Суду для вирішення питання внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності положень пункту 3 Порядку.

Розглянувши вказане звернення, Пленум Верховного Суду прийняв постанову „Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів пункту 3 Порядку відшкодування особами витрат, пов’язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 року № 261 (в частині, якою передбачено, що відшкодування здійснюється в розмірі витрат, пов’язаних з грошовим забезпеченням)“ від 28 червня 2024 року № 9.

У конституційному поданні Верховний Суд стверджує, що окреме положення абзацу другого пункту 3 Порядку суперечить „принципу відплатності праці“ та положенням статті 43 Конституції України, згідно з якими „кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується“ (частина перша); „кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом“ (частина четверта).

2.2. За наслідками апеляційного перегляду справи № 340/8732/23 Третій апеляційний адміністративний суд ухвалив постанову від 7 травня 2024 року, якою рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 7 лютого 2024 року скасував у частині відмови у задоволенні позовних вимог Академії Державної пенітенціарної служби України про стягнення витрат (грошового забезпечення). Суд апеляційної інстанції вказав, що «не погоджується із висновком суду першої інстанції, що навчання в Академії курсанта є військовою службою, а грошове утримання не відноситься до витрат пов’язаних

із утриманням курсанта у навчальному закладі, оскільки у спірних правовідносинах підлягають застосуванню саме норми Закону України „Про державну кримінально-виконавчу службу України“, Закону України „Про Національну поліцію“ та Порядку розрахунку витрат, пов’язаних з утриманням курсантів у вищих навчальних закладах, згідно якого відшкодування здійснюється в розмірі фактичних витрат, пов’язаних з утриманням курсантів у ВНЗ, а саме витрат, в тому числі на грошове забезпечення».

Відповідно до першого речення частини п’ятої статті 23 Закону України „Про Державну кримінально-виконавчу службу України“ «на осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби поширюється соціальний захист поліцейських, визначений Законом України „Про Національну поліцію“, а також порядок і умови проходження служби, передбачені для поліцейських».

Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 7 травня 2024 року у справі № 340/8732/23 не була оскаржена до суду касаційної інстанції та набрала законної сили.

2.3. Кабінет Міністрів України як орган, який затвердив Порядок, окреме положення якого оспорує Верховний Суд, висловив такі твердження:

– „Поліцейський <...> який перебуває на навчанні, об’єктивно не може виконувати службові функції поліцейського, так і курсант, що на момент вступу до закладу вищої освіти не був поліцейським, не виконує трудової функції. Тобто в обох випадках <...> мова йде про реалізацію права на освіту“;

– „враховуючи, що фактично такий поліцейський <...> не виконує трудову функцію (своїх посадових обов’язків), то сутнісно таке грошове забезпечення є стипендією.

Отже, відсутні підстави вважати грошове забезпечення курсанта, який не є поліцейським, заробітною платою“;

– „державна фактично надає послуги з навчання, витрачає свої фінансові ресурси в обмін на легітимне очікування щодо забезпечення себе строковим трудовим ресурсом.

Зазначена формула правовідносин та її умови завчасно відомі для обох сторін, а її реалізація можлива виключно після погодження таких умов шляхом укладення відповідного договору (контракту) про надання послуг з навчання. Держава не обмежує автономію волі потенційного здобувача освіти, оскільки він сам вправі обирати, чи вступати у такі правовідносини.

Приймаючи рішення про вступ до закладу вищої освіти на таких умовах та підписуючи відповідний договір (контракт), здобувач освіти фактично та юридично погоджується на такі умови, що зумовлює виникнення зобов'язання“.

3. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення абзацу другого пункту 3 Порядку, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. Згідно із Законом України „Про Національну поліцію“ поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу в поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції (частина перша статті 17); служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень (абзац перший частини першої статті 59); поліцейські проходять службу в поліції під час навчання на денній формі навчання за державним замовленням у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських (абзаци другий, п'ятий частини першої статті 59).

Конституційний Суд України враховує, що посутнє розуміння оспорюваного положення Порядку можливе у взаємозв'язку з частиною четвертою статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“, яка є бланкетною в частині визначення механізму відшкодування особами, які навчалися на денній формі навчання за державним замовленням у закладах

вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, витрат, пов'язаних із їх утриманням у таких закладах освіти. Відповідний механізм визначено Порядком.

Частина четверта статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ у взаємозв'язку з окремим положенням абзацу другого пункту 3 Порядку визначає, що особи, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, у разі дострокового розірвання контракту про здобуття освіти, а також поліцейські, звільнені зі служби в поліції протягом трьох років після закінчення відповідних закладів освіти із будь-яких підстав, окрім звільнення зі служби в поліції за станом здоров'я (через хворобу) чи у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, відшкодовують Міністерству внутрішніх справ України (далі – МВС України) витрати, пов'язані з їх утриманням у таких закладах, зокрема грошове забезпечення.

3.2. Конституційний Суд України зважає на те, що переміщення поліцейських здійснюється у зв'язку із зарахуванням на денну форму навчання за державним замовленням, зокрема до магістратури, ад'юнктури та докторантури закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання; переведення поліцейського, якого зараховано на денну форму навчання за державним замовленням до закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, до відповідного закладу освіти для подальшого проходження служби здійснюється на підставі наказу про його звільнення із займаної посади в органі (закладі, установі) поліції (пункт 4 частини першої, абзац другий частини дев'ятої статті 65 Закону України „Про Національну поліцію“).

Тобто частину четверту статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ застосовують до всіх осіб, які навчалися на денній формі навчання за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами

навчання, що здійснюють підготовку поліцейських (курсантів, ад'юнктів, докторантів, слухачів тощо), а також до поліцейських, звільнених зі служби в поліції протягом трьох років після закінчення таких закладів.

3.3. Із аналізу частини четвертої статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ випливає, що в ній розмежовано осіб на тих, які навчалися у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, і на поліцейських. Тобто слово „поліцейські“ у частині четвертій статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ законодавець ужив на позначення осіб, які після закінчення навчання у відповідних закладах освіти призначені на посади поліцейських і виконують покладені на поліцію повноваження.

Водночас особою, на яку поширюється дія частини четвертої статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ та Порядку, є і особа, яку вперше прийнято на службу в поліцію, і особа, яка звільнилася зі штатної посади поліцейського та зарахована на навчання до закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснює підготовку поліцейських.

3.4. Здобувачами вищої освіти є особи, які навчаються в закладі вищої освіти на певному рівні вищої освіти задля здобуття відповідного ступеня і кваліфікації (пункт 11 частини першої статті 1 Закону України „Про вищу освіту“). Перебуваючи у правовідносинах із закладом вищої освіти, здобувач освіти реалізує своє конституційне право на вищу освіту; правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією конституційного права на вищу освіту, не мають характеру трудових чи таких, що пов'язані з державною службою [перше речення абзацу другого пункту 5, абзац восьмий пункту 8 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2026 року № 2-р(І)/2026].

Згідно з частиною другою статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, проводиться лише підготовка фахівців

на підставі контракту про здобуття освіти, який укладається між закладом освіти, відповідним органом поліції та особою, яка навчається. Водночас витрати, які особа має відшкодувати МВС України в разі порушення умов, визначених частиною четвертою статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“, пов’язані з утриманням такої особи в закладі вищої освіти, а не на посаді поліцейського.

Відповідно до Типової форми контракту про здобуття освіти в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, затвердженої наказом МВС України від 1 березня 2017 року № 173 (далі – Типова форма контракту про здобуття освіти), предметом контракту про здобуття освіти в таких закладах є „підготовка за державним замовленням на денній формі навчання здобувача ступеня вищої освіти бакалавра (магістра, ад’юнкта, докторанта)“.

Тобто право на освіту, визначене статтею 53 Конституції України, реалізовується у спосіб укладення тристороннього контракту між закладом вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснює підготовку поліцейських, відповідним органом поліції та особою, яка навчається, на час навчання такої особи.

3.5. Випускників закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, направляють згідно з розподілом до органів (закладів, установ) поліції та призначають на посади в цих органах (закладах, установах) лише після закінчення навчання (частина третя статті 48, частина третя статті 65 Закону України „Про Національну поліцію“). До цього керівники зазначених закладів здійснюють „призначення на посади курсантів (слухачів) закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських“ (частина третя статті 47 Закону України „Про Національну поліцію“). Тобто до закінчення відповідних закладів освіти особи, які навчаються, не є такими, що призначені на посади поліцейських, і не можуть виконувати повноваження поліції в повному обсязі.

Водночас осіб, які є поліцейськими та вступають на навчання за державним замовленням до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, звільняють зі штатних посад, які вони обіймають в органах (закладах, установах) поліції, на підставі наказів про зарахування поліцейських курсантами, слухачами денної форми навчання до відповідних закладів освіти згідно з частиною другою статті 48 Закону України „Про Національну поліцію“. І лише після закінчення навчання на денній формі за державним замовленням у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, особу призначають на посаду поліцейського у спосіб переміщення (пункт 4 частини першої статті 65 Закону України „Про Національну поліцію“).

3.6. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що існує категорія поліцейських, яких заборонено залучати до виконання повноважень поліції, допускати до роботи з інформацією з обмеженим доступом або до будь-якої діяльності, пов'язаної з використанням зброї та спеціальних засобів, – це поліцейські, які не пройшли спеціальної професійної підготовки (частина сьома статті 73 Закону України „Про Національну поліцію“). Поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліції, зобов'язані пройти спеціальну професійну підготовку для „набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції“ (абзац перший частини першої статті 73 Закону України „Про Національну поліцію“); така підготовка є, зокрема, частиною освітніх програм, передбачених для курсантів (слухачів), які вступили на навчання із числа цивільних осіб та здобувають вищу освіту на денній формі навчання за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських (частина друга статті 73 Закону України „Про Національну поліцію“).

4. У конституційному поданні Верховний Суд стверджує, що «поняття „грошове забезпечення“ і „заробітна плата“, які використано у законодавстві, що

регулює трудові правовідносини, є рівнозначними. Рівнозначність цих понять обумовлена наявністю у сторін прав і обов'язків щодо оплати праці, умов їх реалізації та наслідків, що мають настати у разі невиконання цих обов'язків, та врегульоване спеціальними законами, а саме Законом України від 24 березня 1995 № 108/95-ВР „Про оплату праці“, Кодексом законів про працю України, а також підзаконними нормативними актами», і вважає за доцільне „враховувати під час здійснення системного аналізу цього питання“ висновки, викладені у постанові Верховного Суду від 26 травня 2022 року у справі № 500/555/21.

В аспекті наведених тверджень автора клопотання Конституційний Суд України вважає за потрібне дослідити правову природу грошового забезпечення осіб, що навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, що дасть змогу визначити, яке конституційне право поширюється на сферу відшкодування МВС України витрат, пов'язаних з утриманням таких осіб.

4.1. Згідно з частиною першою статті 94 Закону України „Про Національну поліцію“ поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначає Кабінет Міністрів України залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання.

Водночас Порядком та умовами виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, затвердженими наказом МВС України від 6 квітня 2016 року № 260 зі змінами (далі – Порядок та умови № 260), розмежовано грошове забезпечення на те, що виплачується поліцейським, які призначені на штатні посади (зараховані в розпорядження) у Національній поліції, та те, що виплачується здобувачам освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських (пункт 4 розділу I); для цих категорій осіб передбачені, зокрема, різні підстави для виплати грошового

забезпечення (пункт 6 розділу I), різні розміри посадових окладів (для курсантів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліцію) (пункт 2 розділу II), а також різні суб'єкти, у межах асигнувань кошторисів яких виплачується відповідне грошове забезпечення – орган поліції та заклад вищої освіти (пункт 7 розділу I).

Отже, у терміні „грошове забезпечення“, який міститься в Законі України „Про Національну поліцію“, іменник „забезпечення“ означає матеріальні засоби для існування, а прикметник „грошове“ – що такі матеріальні засоби мають грошову форму. Водночас немає жодної ознаки того, що грошове забезпечення виплачується лише за виконану роботу як заробітна плата.

4.2. Відповідно до пункту 6¹ частини першої статті 1 Закону України „Про вищу освіту“ заклад вищої освіти із специфічними умовами навчання – заклад вищої освіти державної форми власності, який здійснює на певних рівнях вищої освіти підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах, зокрема, середнього та вищого складу Національної поліції України, начальницького складу задля задоволення потреб МВС України. Водночас за статтею 61 Закону України „Про вищу освіту“ курсант – це особа, яка в установленому порядку зарахована, зокрема, до закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання і навчається задля здобуття вищої освіти за певним ступенем (пункт 2 частини другої); ад'юнкт – особа, зарахована до вищого військового навчального закладу, закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання для здобуття ступеня доктора філософії (пункт 4 частини другої); слухач – особа, яка навчається на підготовчому відділенні закладу вищої освіти, або особа, яка отримує додаткові чи окремі освітні послуги, зокрема за програмами післядипломної освіти (пункт 1 частини третьої).

Особи, які навчаються в закладах вищої освіти, зобов'язані „виконувати вимоги індивідуального навчального плану та досягати визначених освітньою

програмою результатів навчання“ (пункт 3 статті 63 Закону України „Про вищу освіту“).

Відповідно до Типової форми контракту про здобуття освіти громадянин України зобов'язується, зокрема: „виконати в повному обсязі освітньо-професійну програму підготовки для здобуття ступеня вищої освіти бакалавра (магістра, ад'юнкта, докторанта)“; „після закінчення навчання прибути до місця призначення в строк, визначений у направленні на роботу, приступити до виконання службових обов'язків за відповідною посадою“.

Натомість саме Типовою формою контракту про проходження служби в поліції, затвердженою наказом МВС України від 3 лютого 2017 року № 89, визначено, що такий контракт є підставою для видання наказу про прийняття громадянина України на службу до поліції та/або призначення його на відповідну посаду; із дня видання наказу про призначення на посаду розпочинаються „трудові відносини“ поліцейського, який зобов'язується, зокрема, „професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва“.

Отже, згідно із Законом України „Про Національну поліцію“ підставою для правових відносин між особою та закладом вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, є контракт про здобуття освіти (стаття 74, за частиною сьомою статті 63 – „контракт про навчання“), який укладають „на час навчання“ (пункт 2 частини другої статті 63). До того ж Типову форму контракту про здобуття освіти затверджено, зокрема, відповідно до вимог саме Закону України „Про вищу освіту“. Тому заклад вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, не є роботодавцем, адже предметом відповідного контракту є навчання, а не виконання роботи.

4.3. Положення частин першої, четвертої статті 43 Конституції України є застосовними, коли особа заробляє собі на життя працею, отримує заробітну

плату за неї, тобто коли виконує трудові функції, зокрема здійснює повноваження поліції на відповідній посаді.

Згідно з частиною першою 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“.

Конституційний Суд України наголошував на тому, що під заробітною платою, що належить працівникові, або, за визначенням, використаним у частині другій статті 233 Кодексу законів про працю України, „належною працівнику заробітною платою необхідно розуміти усі виплати, на отримання яких працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій, встановлених законодавством для осіб, які перебувають у трудових правовідносинах з роботодавцем, незалежно від того, чи було здійснене нарахування таких виплат“ (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013).

4.4. Досліджуючи правову природу грошового забезпечення осіб, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, Конституційний Суд України звертає увагу також на Порядок та умови виплати поліцейським додаткової винагороди, одноразової винагороди на період воєнного стану та особливості виплати винагороди за особливості проходження служби (навчання) під час воєнного стану (особливого періоду), затверджені наказом МВС України від 28 листопада 2022 року № 775 зі змінами (далі – Порядок та умови № 775), у яких винагороду, яка виплачується поліцейським із числа курсантів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, за особливості проходження служби (навчання) під час воєнного стану, прямо названо „винагорода за навчання“ (абзац перший пункту 2). До того ж пунктом 15 розділу II Порядку та умов № 260 передбачена виплата курсантам

відповідних закладів освіти надбавок до посадового окладу за результатами чергової екзаменаційної сесії.

Порядком та умовами № 775 також встановлено, що „додаткова винагорода, одноразова винагорода та винагорода за навчання є одноразовими додатковими видами грошового забезпечення“ (пункт 15); „додаткова винагорода до 10 000 гривень, додаткова винагорода, збільшена до 30 000 гривень, а також винагорода за навчання в розмірі 2 350 гривень виплачується поліцейським, поліцейським із числа курсантів ЗВО МВС із розрахунку на місяць пропорційно часу проходження служби (навчання) з урахуванням пункту 14 цих Порядку та умов“ (абзац перший пункту 13); „поліцейським, зазначеним у пункті 2 цих Порядку та умов, які одночасно мають право на отримання додаткової винагороди за різними умовами, ця додаткова винагорода виплачується в більшому розмірі“ (абзац перший пункту 16); „поліцейським із числа курсантів ЗВО МВС за дні залучення їх у встановленому порядку до виконання безпосередніх повноважень поліції або безпосередніх повноважень поліції в місцях ударів виплачується винагорода за навчання“ (абзац другий пункту 16).

Отже, Порядком та умовами № 775 чітко розмежовані одноразові додаткові види грошового забезпечення, які можуть виплачуватися поліцейським із числа курсантів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, як винагорода за навчання та додаткова винагорода за виконану роботу.

4.5. Проаналізувавши положення законів України у системному зв'язку з нормативними актами МВС України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що грошове забезпечення осіб, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, є не заробітною платою, а винагородою за навчання, оскільки особа не виконує покладених на поліцію повноважень, а лише набуває спеціальних навичок, потрібних для виконання таких повноважень.

Використання терміна „грошове забезпечення поліцейських“ і стосовно зазначених осіб, і стосовно поліцейських під час виконання ними повноважень поліції не означає ототожнення грошового забезпечення із заробітною платою, оскільки воно охоплює винагороду і за роботу на посаді поліцейського, і за навчання у відповідному закладі освіти.

4.6. Досліджуючи питання виконання трудових або освітніх функцій особами, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, Конституційний Суд України звертає увагу також на розподіл службового часу таких осіб.

4.6.1. Згідно з частиною другою статті 91 Закону України „Про Національну поліцію“ розподіл службового часу поліцейських визначається розпорядком дня, який затверджує керівник відповідного органу (закладу, установи) поліції.

За частиною першою статті 47 Закону України „Про вищу освіту“ „освітній процес – це інтелектуальна, творча діяльність у сфері вищої освіти і науки, що провадиться у закладі вищої освіти (науковій установі) через систему науково-методичних і педагогічних заходів та спрямована на передачу, засвоєння, примноження і використання знань, умінь та інших компетентностей у осіб, які навчаються, а також на формування гармонійно розвиненої особистості“.

Водночас відповідно до Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та наукового ступеня доктора наук у науково-дослідних установах, закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що належать до сфери управління МВС України, затвердженого наказом МВС України від 28 листопада 2017 року № 963 зі змінами, „підготовка в ад'юнктурі (аспірантурі) передбачає виконання особою відповідної освітньо-наукової, а в докторантурі – наукової програми ЗВО/НДУ та проведення власного наукового дослідження за певною спеціальністю“; „невід'ємною складовою освітньо-наукової та наукової програм є підготовка

та публікація наукових статей“ (пункт 20 розділу I); „покладення ЗВО/НДУ на ад’юнкта (аспіранта) чи докторанта обов’язків, не пов’язаних із виконанням відповідної освітньо-наукової (наукової) програми та підготовкою дисертації (монографії, статей), забороняється, крім випадків, передбачених законодавством“ (пункт 29 розділу I).

Отже, незважаючи на те, що в частині третій статті 91 Закону України „Про Національну поліцію“ вжито термін „навчальний (робочий) тиждень“ до курсантів (слухачів) закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, розпорядки дня курсантів усіх курсів навчання, слухачів, а також ад’юнктів і докторантів свідчать про те, що службовий час осіб, які навчаються в зазначених закладах, розподілений переважно між навчальними заняттями відповідно до плану (розкладу), науковою роботою та самопідготовкою і що виконання вказаними особами повноважень поліції за відповідними посадами не передбачено.

4.6.2. Досліджуючи правову природу винагороди за виконання окремих трудових функцій особами, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, Конституційний Суд України вважає за потрібне звернути увагу на те, що невід’ємною складовою практичної підготовки осіб, які навчаються у вказаних закладах на денній формі навчання, є практика в комплектуючих підрозділах МВС України, що здійснюється „з метою закріплення теоретичних знань, отриманих на певному етапі навчання відповідно до напрямку, напрямку підготовки, спеціальності (спеціалізації), набуття та вдосконалення професійних навичок і вмінь“ [абзац перший пункту 6.21 глави 6 Положення про вищі навчальні заклади МВС, затвердженого наказом МВС України від 14 лютого 2008 року № 62 зі змінами (далі – Положення № 62)].

Під час організації та проведення практичної підготовки забороняється залучати здобувачів освіти до виконання завдань чи до участі в заходах, не пов’язаних із реалізацією освітньо-професійної програми та програми

практичної підготовки (крім випадків, передбачених рішенням Кабінету Міністрів України) або виконання яких пов'язане з ризиком для їх життя і здоров'я (підпункт 1 пункту 7 розділу I Порядку проведення практичної підготовки здобувачів вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що належать до сфери управління МВС України, затвердженого наказом МВС України від 18 вересня 2024 року № 634 зі змінами).

Тобто практична підготовка здобувачів освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, є обов'язковим компонентом освітньо-професійної програми для здобуття відповідного освітнього ступеня на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях вищої освіти саме для закріплення теоретичних знань, отриманих на певному етапі навчання відповідно до напрямку підготовки (спеціальності), набуття та вдосконалення професійних навичок і вмінь, а не виконання повноважень поліції за відповідною посадою.

Окрім проходження практичної підготовки, курсанти (слухачі) можуть також бути направлені в службові відрядження, зокрема, для забезпечення охорони громадського порядку (пункт 6.16 глави 6 Положення № 62). У цьому аспекті Конституційний Суд України зважає на те, що відповідно до змін, унесених до Порядку згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2025 року № 750, особа не повинна відшкодовувати витрати, пов'язані з проходженням базової загальновійськової підготовки, а також витрати за період залучення її до заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку під час воєнного стану (пункт 4 Порядку).

4.7. Отже, грошове забезпечення осіб, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, є винагородою за навчання. Відшкодування МВС України витрат, пов'язаних з утриманням таких осіб у зазначених закладах, здійснюється у спосіб повернення коштів, отриманих особою саме за навчання.

5. У конституційному поданні Верховний Суд стверджує, що „особи під час навчання за державним замовленням у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснює підготовку поліцейських, також мають право на відповідне грошове забезпечення як особи, що проходять службу в поліції“.

Проте така аргументація ґрунтується суто на законодавчій моделі проходження служби в поліції, а саме йдеться про зарахування до служби періоду навчання на денній формі навчання за державним замовленням у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, згідно з частиною першою статті 59 Закону України „Про Національну поліцію“.

5.1. Конституційний Суд України звертає увагу на певну суперечність у нормативному регулюванні служби в поліції, установленому частиною першою статті 59 Закону України „Про Національну поліцію“: з одного боку, служба в поліції є „професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень“, тобто служба є роботою, а з іншого – до проходження служби в поліції зараховується час навчання на денній формі за державним замовленням у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, тобто і навчання, і робота є службою.

5.2. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби (частина друга статті 59 Закону України „Про Національну поліцію“). Проте це не означає, що грошове забезпечення поліцейських є однорідною правовою категорією, тому, аналізуючи термін „грошове забезпечення“, варто зосередити увагу не на факті проходження особою служби в поліції (незалежно від того, навчання це чи робота), а на правовій природі діяльності, за яку особа отримує грошове забезпечення, – роботи на посаді (виконання повноважень

поліцейського) чи навчання в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських.

Частина перша статті 59 Закону України „Про Національну поліцію“ була доповнена нормою про те, що поліцейські проходять службу в поліції під час навчання в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, згідно із Законом України «Про внесення змін до законів України „Про Національну поліцію“ та „Про Дисциплінарний статут Національної поліції України“ з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану», за пунктом 2 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ якого вона „діє тимчасово, на період введення в Україні воєнного стану, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України та 60 днів після цього“.

Конституційний Суд України констатує, що правова природа грошового забезпечення осіб, які навчаються в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, не змінюється залежно від редакції частини першої статті 59 Закону України „Про Національну поліцію“, зокрема її тимчасової дії, адже особи хоча й перебувають на службі в поліції, проте, по суті, лише навчаються. Фактично положення частини першої статті 59 Закону України „Про Національну поліцію“, згідно з яким поліцейські проходять службу в поліції під час навчання у відповідному закладі освіти, у взаємозв'язку з частиною другою цієї самої статті є юридичною фікцією, яка спрямована на створення сприятливіших умов для проходження служби в поліції під час дії воєнного стану.

5.3. Отже, твердження суб'єкта права на конституційне подання, які ґрунтуються лише на законодавчій моделі проходження служби в поліції, не свідчать про те, що оспорюване положення Порядку суперечить положенням Основного Закону України.

6. За Конституцією України „в Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8); „кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності“; „ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним“ (частини перша, четверта статті 41); „кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується“ (частина перша статті 43).

6.1. Вирішуючи питання конституційності правового акта, що обмежує право власності, Конституційний Суд України виклав юридичну позицію, за якою „право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства“ [перше речення абзацу сьомого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019].

6.2. Конституційний Суд України враховує положення статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), які кореспондуються з відповідними положеннями статті 41 Конституції України, та усталену практику їх тлумачення Європейським судом з прав людини.

Згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права (абзац перший).

У рішенні у справі *Краєва проти України / Krayeva v. Ukraine* від 13 січня 2022 року (заява № 72858/13) Європейський суд з прав людини зазначив: „Щоб

бути сумісним зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, захід втручання має відповідати трьом умовам: він має бути законним, спрямованим на досягнення легітимної мети і забезпечувати справедливий баланс між загальним інтересом суспільства й основоположними правами особи“ (§ 24).

6.3. Грошове забезпечення на службі в поліції незалежно від того, проходить особа службу в поліції на посаді в центральному органі управління поліції, територіальному органі, закладі, установі поліції чи під час навчання в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, у розумінні поняття „власність“ є майном, захищеним статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Хоча грошове забезпечення поліцейських до закінчення зазначеного закладу за своєю правовою природою є винагородою за навчання, вимога частини четвертої статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“ про відшкодування витрат згідно з Порядком імпліцитно пов’язана з вимогою відпрацювання трьох років після закінчення такого закладу.

Отже, вимога про відшкодування особою грошового забезпечення як складника витрат, пов’язаних із її утриманням у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, створює нормативне підґрунтя для втручання в гарантоване частиною першою статті 41 Конституції України право власності залежно від реалізації такою особою права на працю на службі в поліції після закінчення зазначеного закладу протягом трьох років.

6.4. У рішенні у справі *Серков проти України / Serkov v. Ukraine* від 7 липня 2011 року (заява № 39766/05) Європейський суд з прав людини вказав: «Поняття „закон“, що використовується у статті 1 Першого протоколу до Конвенції, має однаковий зміст із відповідним поняттям, закріпленим в інших положеннях Конвенції. Воно передусім вимагає, щоб будь-яке втручання було засноване на нормах національного права. Водночас це поняття охоплює вимогу щодо якості закону, яка полягає в тому, що закон має бути доступним для

заінтересованих осіб, сформульованим із достатньою точністю та забезпечувати передбачуваність наслідків його застосування» (§ 34).

6.4.1. Конституційний Суд України вважає, що законодавець, з огляду на особливий характер служби і специфіку організації та професійної діяльності в Національній поліції України, правомочний установлювати особливі умови праці для поліцейських порівняно з державною службою. Однією з таких умов проходження служби в Національній поліції України є покладення на поліцейських обов'язку відпрацювати визначену Законом України „Про Національну поліцію“ кількість років після закінчення закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських.

Згідно з пунктом 10 статті 116 Основного Закону України Кабінет Міністрів України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Конституційний Суд України зазначав, що „делегування повноважень є важливим конституційно-правовим інститутом, що являє собою передачу повноважень від одного суб'єкта владних повноважень іншому“ (перше речення абзацу першого пункту 8 мотивувальної частини Рішення від 3 лютого 2009 року № 4-рп/2009).

Порядок затверджено постановою Кабінету Міністрів України відповідно до частини четвертої статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“. Тобто законодавець прямо наділив Кабінет Міністрів України повноваженням визначати механізм відшкодування особами витрат, пов'язаних із їх утриманням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

Кабінет Міністрів України реалізував відповідне повноваження, визначивши в пункті 3 Порядку конкретні складники витрат на утримання осіб у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, розрахунок яких здійснюють або відповідно до встановлених норм за їх фактичною вартістю (грошове, продовольче, речове

та медичне забезпечення), або виходячи із середнього обсягу споживання у відповідному закладі освіти на одну особу за добу за період її фактичного перебування в такому закладі (комунальні послуги та спожиті енергоносії). Тобто всі ці складники витрат виражені в конкретних сумах.

6.4.2. Конституційний Суд України в Рішенні від 31 березня 2015 року № 1-рп/2015 указав, що „складовими принципу верховенства права є, зокрема, правова передбачуваність та правова визначеність, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано“ (друге речення абзацу першого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

На думку Європейського суду з прав людини, „очікування“ вважається „законним“, якщо воно ґрунтується або на юридичній нормі, або на нормативному акті [рішення у справі *Saghinadze and Others v. Georgia* від 27 травня 2010 року (заява № 18768/05), § 103]. Відповідно, у рішенні у справі *Chitos v. Greece* від 4 червня 2015 року (заява № 51637/12) Європейський суд з прав людини наголосив: „Заявник не може обґрунтовано стверджувати, що він не усвідомлював змісту, мети та обсягу зобов’язань, які взяв на себе, обираючи кар’єру офіцера медичної служби збройних сил. Однією з основних переваг проходження військової служби є можливість здобути освіту за рахунок держави. Збройні сили покривають витрати на навчання відповідних офіцерів протягом усього періоду підготовки, виплачують їм грошове забезпечення та надають доступ до системи соціального забезпечення, передбаченої для кадрових військовослужбовців. Натомість від них вимагається взяти на себе зобов’язання проходити військову службу протягом визначеного строку після здобуття відповідної кваліфікації“ (*mutatis mutandis*, § 92).

Згідно з Типовою формою контракту про здобуття освіти громадянин України зобов’язується у разі дострокового розірвання контракту про здобуття освіти, а також звільнення зі служби в поліції протягом трьох років після

закінчення навчання відшкодувати МВС України витрати, пов'язані з утриманням у закладі вищої освіти, згідно з частиною четвертою статті 74 Закону України „Про Національну поліцію“.

Реалізація особою права на освіту в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, можлива лише після погодження відповідних умов у спосіб укладення договору (контракту) про надання послуг із навчання. Держава не обмежує автономії волі потенційного здобувача освіти, оскільки він сам має право вирішувати, чи вступати у такі правовідносини. Ухвалюючи рішення про вступ до зазначеного закладу, особа погоджується на умови згідно з контрактом, що зумовлює виникнення відповідних зобов'язань. Тому особі, яка вступає у правовідносини із закладом вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, і відповідним органом поліції, завчасно відомо про обов'язок відшкодувати всі витрати на її утримання в такому закладі, зокрема пов'язані з грошовим забезпеченням.

6.4.3. Конституційний Суд України вважає, що оспорюване положення Порядку є достатньо доступним для заінтересованих осіб, чітким і передбачуваним у застосуванні.

Отже, окреме положення абзацу другого пункту 3 Порядку відповідає вимозі юридичної визначеності та забезпечує законне втручання у право власності особи в розумінні практики тлумачення Європейським судом з прав людини статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

6.5. У рішенні у справі *Інтерсплав проти України / Intersplav v. Ukraine* від 9 січня 2007 року (заява № 803/02) Європейський суд з прав людини наголосив на тому, що „держави мають широкий простір обдумування під час визначення того, що відповідає суспільним інтересам, оскільки національні законодавчі органи мають широку дискрецію щодо здійснення соціальної та економічної політики“ (§ 38).

6.5.1. Конституцією України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (частини перша, третя статті 17); Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (пункт 7 статті 116).

Згідно із Законом України „Про Національну поліцію“ Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, завданнями якого є надання поліцейських послуг у сферах, зокрема, забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності (частина перша статті 1, стаття 2). За частиною першою статті 2 Закону України „Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів“ Національна поліція України є правоохоронним органом.

Відповідно до Закону України „Про національну безпеку України“ „громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз“ (пункт 3 частини першої статті 1).

Задля професійного виконання повноважень поліції та посадових обов'язків за відповідними посадами держава здійснює добір осіб на службу в поліції та професійне навчання поліцейських, зокрема їх підготовку в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання.

Покриття державою витрат на утримання осіб у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, зокрема виплата таким особам грошового забезпечення, спрямоване на стимулювання громадян вступати на службу в поліції. Водночас конкурентні умови вступу забезпечують добір поліцейських із числа осіб із найвищим рівнем професійної компетентності, особистих якостей і досягнень.

6.5.2. Згідно зі статтею 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (частина перша); лише законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (частина друга); держава прагне до збалансованості бюджету України (частина третя).

Конституційний Суд України в Рішенні від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 вказав таке: „За Конституцією України (частина друга статті 43) держава створює умови для підготовки кадрів за основними напрямками відповідно до суспільних потреб, на задоволення яких виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які бюджетні видатки держави (частина друга статті 95). Виходячи з суспільних потреб та розмірів бюджетних призначень, визначених у законі про Державний бюджет України, формується державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою за напрямками і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів. Тому обсяги фінансування вищих державних і комунальних навчальних закладів за рахунок бюджетних коштів пов'язані передусім з підготовкою такої кількості фахівців

з вищою освітою, яка визначається щорічно у державному замовленні“ (абзац третій пункту 7 мотивувальної частини).

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 1 Закону України „Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів“ державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів – „засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей“.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Законом України „Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів“ виокремлено державне замовлення для забезпечення, зокрема, правоохоронних органів у спосіб визначення особливостей його розміщення державним замовником (абзац другий частини другої статті 3), що обумовлено конституційною значущістю функцій із забезпечення національної безпеки, покладених на Національну поліцію України як правоохоронний орган.

Виходячи із суспільних потреб і розмірів бюджетних призначень, визначених у законі про Державний бюджет України, формується державне замовлення на підготовку кадрів для Національної поліції України за різними спеціалізаціями. Водночас прагнення держави до збалансованості бюджету України та цільового спрямування її видатків на загальносуспільні потреби полягає, зокрема, в ефективному та прогнозованому використанні бюджетних коштів, за рахунок яких здійснюється кількісна та якісна підготовка кадрів для забезпечення держави працівниками поліції.

6.5.3. Держава, беручи на себе фінансовий тягар щодо покриття витрат, пов'язаних з утриманням осіб у закладах вищої освіти із специфічними умовами

навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, створює умови для гарантованого та якісного комплектування Національної поліції України, легітимно очікуючи на виконання поліцейськими своїх повноважень щонайменше протягом трьох років після закінчення таких закладів. Тому коли особа достроково розриває контракт про здобуття освіти або звільняється зі служби в поліції протягом трьох років після закінчення зазначеного закладу з будь-яких підстав, крім звільнення зі служби в поліції на підставі підпунктів 2, 4 частини першої статті 77 Закону України „Про Національну поліцію“, держава фактично несе матеріальні витрати, які особа, що порушила умови контракту про здобуття освіти, повинна компенсувати. Задля цього держава в Порядку визначила механізм відшкодування особами, які навчалися в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, витрат, пов'язаних із їх утриманням у таких закладах, зокрема грошового забезпечення.

Водночас сума відшкодованих МВС України витрат перераховується до загального фонду державного бюджету (абзац перший пункту 7 Порядку), що забезпечує раціональне використання державних коштів, зокрема у спосіб їх перенаправлення на підготовку в майбутньому іншого поліцейського в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, для задоволення потреб держави у кваліфікованих кадрах Національної поліції України. У цій частині оспорюване положення Порядку має на меті дотримання конституційної вимоги цільового спрямування видатків держави на загальносуспільні потреби (частина друга статті 95 Конституції України).

6.5.4. Отже, вимога про відшкодування грошового забезпечення, закріплена в окремому положенні абзацу другого пункту 3 Порядку, обґрунтована досягненням легітимної мети в загальних інтересах – повернення коштів, витрачених на навчання осіб у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, які держава спрямовує

з Державного бюджету України на створення привабливих умов для служби в поліції, зокрема професійного навчання та забезпечення виконання поліцейськими своїх службових обов'язків. У такий спосіб забезпечено збереження принципу державного замовлення на підготовку поліцейських як працівників правоохоронного органу, що забезпечує громадську безпеку і порядок.

6.6. У рішенні у справі *Трегубенко проти України / Tregubenko v. Ukraine* від 2 листопада 2004 року (заява № 61333/00) Європейський суд з прав людини зазначив, що «позбавлення майна може бути обґрунтованим лише в тому випадку, якщо, *inter alia*, доведено, що воно „відповідає інтересам суспільства“ та „у разі дотримання умов, установлених нормами права“. До того ж будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності. Як неодноразово зазначав Суд, „справедливого балансу“ потрібно досягти між вимогами загального інтересу та потребами захисту основоположних прав людини <...> потрібний баланс не буде досягнутий, якщо особі, якої це стосується, доведеться нести індивідуальний і надмірний тягар».

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що „при обмеженні права власності в інтересах суспільства необхідними є не будь-які менш обтяжливі для прав і свобод осіб заходи, а ті з них, які здатні досягти легітимної мети на тому самому якісному рівні“ [перше речення абзацу першого підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021].

6.6.1. Оскільки держава несе матеріальні витрати внаслідок дострокового розірвання особами контракту про здобуття освіти, а також звільнення їх зі служби в поліції протягом трьох років після закінчення закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських [із будь-яких підстав, крім звільнення зі служби в поліції за станом здоров'я (через хворобу) чи у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням

організаційних заходів], то вимога відшкодувати витрати, пов'язані з утриманням таких осіб у зазначених закладах, має компенсаційний характер.

Європейський суд з прав людини неодноразово досліджував взаємозв'язок між навчанням особи і вимогою держави до такої особи проходити службу на посаді визначену кількість років після закінчення навчання. Зокрема, у рішенні у справі *Chitos v. Greece* від 4 червня 2015 року (заява № 51637/12) Європейський суд з прав людини виснував: „Вимога щодо продовження проходження військової служби офіцерами протягом визначеного строку після завершення їхньої підготовки є невіддільним складником тих обов'язків, які вони на себе беруть. Держава має широкий розсуд щодо визначення тривалості такого зобов'язання для офіцерів, які здобули освіту за рахунок армії, а також умов розірвання відповідного контракту. Турбота держави про повернення коштів, вкладених у навчання офіцерів і військових медиків, а також достатнє забезпечення протягом належного строку відповідно до їхніх потреб обґрунтовують заборону розривати контракт протягом певного строку і встановлення відшкодування витрат на утримання та навчання, яких зазнала держава протягом років їх навчання, надаючи, окрім того, таким особам грошове та соціальне забезпечення“ (*mutatis mutandis*, § 94).

В ухвалах про прийнятність заяв до розгляду у справі *Lazaridis v. Greece* від 12 січня 2016 року (заява № 61838/14, *mutatis mutandis*, § 16) та у справі *Pierrakos v. Greece* від 26 травня 2020 року (заява № 51743/17, *mutatis mutandis*, § 16) Європейський суд з прав людини наголосив, що особа, зарахована на навчання до військового закладу освіти, усвідомлює, що в обмін на безоплатне здобуття освіти, отримання грошового забезпечення та користування соціальними гарантіями, пов'язаними зі статусом військовослужбовця, вона бере на себе зобов'язання проходити військову службу протягом визначеного строку після завершення навчання; такий обов'язок має легітимну мету та відповідає загальновизнаним публічним інтересам; водночас держава має розсуд щодо тривалості відповідного строку служби, що визначається з урахуванням її

потреби забезпечити належну компенсацію витрат, інвестованих у професійну підготовку таких фахівців.

Конституційний Суд України вважає, що наведені позиції Європейського суду з прав людини є *mutatis mutandis* релевантними до української законодавчої моделі навчання особи в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання та, відповідно, до зобов'язання такої особи проходити згодом службу на посаді поліцейського.

6.6.2. У Порядку визначено, що розрахунок витрат на утримання осіб (зокрема, грошового забезпечення) у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, здійснюється відповідно до встановлених норм за їх фактичною вартістю (абзац четвертий пункту 3); за загальним правилом, витрати відшкодовуються особою в повному розмірі за весь період її фактичного навчання (пункт 4).

Відшкодування особами витрат, пов'язаних із їх утриманням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, не визначається в однаковій твердій грошовій сумі для всіх поліцейських або в розмірі, кратному сумі за невиконане зобов'язання, а також не передбачає додаткових санкцій або штрафів, що виходили б за межі фактично витрачених державою коштів. Розмір відшкодування особою витрат, пов'язаних із її утриманням у відповідному закладі освіти (зокрема, грошового забезпечення), відповідає розміру витрат держави на навчання такої особи та є диференційованим залежно від строку, протягом якого особа фактично навчалася. Тобто в частині грошового забезпечення таке відшкодування здійснюється лише в розмірі витрат, пов'язаних із розміром його виплати за період фактичного навчання особи.

Із наведеного випливає, що вимога відшкодування грошового забезпечення в повному розмірі за весь період фактичного навчання особи в закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку

поліцейських, є домірним заходом втручання в гарантоване Конституцією України право власності.

6.6.3. Досліджуючи питання пропорційності втручання у право власності в аспекті вимоги окремого положення абзацу другого пункту 3 Порядку, Конституційний Суд України звертає також увагу на такі три особливості законодавчого механізму відшкодування особами витрат, пов'язаних із їх утриманням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських:

- особа має право здійснити відшкодування витрат із розстроченням платежу до одного року; у такому разі особа укладає із відповідним закладом освіти, у якому вона навчалася, договір у письмовій формі, де зазначаються строки та розміри платежів (абзац перший пункту 6 Порядку);

- враховуються можливі обставини, що об'єктивно перешкоджають виконанню зобов'язання: стан здоров'я (хвороба) поліцейського чи скорочення штатів або проведення організаційних заходів (пункт 1 Порядку);

- стягнення суми витрат припиняється в разі: поновлення на навчанні особи, що була відрахована із закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських; повторного прийняття особи на службу в поліцію (абзаци перший, другий, третій пункту 9 Порядку); також стягнення суми витрат не здійснюється в разі відрахування особи з відповідного закладу освіти та направлення її в розпорядження із подальшим залишенням на службі в поліції за умови проходження такою особою служби протягом не менше трьох років з моменту відрахування (абзац п'ятий пункту 9 Порядку).

6.6.4. Конституційний Суд України дійшов висновку, що зобов'язання відшкодувати державі в особі МВС України витрати, пов'язані із грошовим забезпеченням, згідно з окремим положенням абзацу другого пункту 3 Порядку не покладає на особу індивідуального і надмірного тягара. Отже, оспорюване

положення Порядку створює належне нормативне підґрунтя для досягнення справедливого балансу між загальним інтересом і захистом права власності та відповідає принципу верховенства права, зокрема такій його вимозі, як принцип пропорційності.

7. Конституційний Суд України, перевіряючи на відповідність Конституції України окреме положення абзацу другого пункту 3 Порядку, а також зважаючи на конституційну значущість стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, бере до уваги, що чинна законодавча модель професійної підготовки поліцейських заснована на усталених підходах, які підлягають модернізації з урахуванням вимог європейського освітнього простору та вагомості вищої юридичної освіти як передбаченої Конституцією України кваліфікаційної вимоги до осіб, що здійснюють правосуддя й інші важливі державні функції.

Тому юридичні позиції, викладені в цьому Рішенні, є застосовними для чинної моделі професійного навчання поліцейських у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання та водночас не є перешкодою для реформування, зокрема інституційного розмежування, закладів вищої освіти, які здійснюють на певних рівнях вищої освіти підготовку, з одного боку, правників, а з іншого – курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах середнього та вищого складу Національної поліції України, начальницького складу задля задоволення потреб МВС України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

8. Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що окреме положення абзацу другого пункту 3 Порядку, яке стосується відшкодування витрат на грошове забезпечення, пов'язаних з утриманням особи в закладі вищої

освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, є таким, що не суперечить Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України наголошує, що висновок щодо конституційності окремого положення абзацу другого пункту 3 Порядку стосується відшкодування лише витрат, пов'язаних із грошовим забезпеченням осіб, які навчалися в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських; предметом конституційного контролю в цій справі не є перевірка конституційності інших положень абзацу другого пункту 3 Порядку щодо відшкодування такими особами витрат, пов'язаних із продовольчим, речовим, медичним забезпеченням.

Також Конституційний Суд України підкреслює, що легітимна мета покладення на особу обов'язку відшкодувати витрати, пов'язані із грошовим забезпеченням, згідно з окремим положенням абзацу другого пункту 3 Порядку виправдана саме здійсненням Національною поліцією України конституційно значущих функцій держави та специфічними умовами навчання за державним замовленням у відповідних закладах освіти. Тому юридичні позиції, викладені в цьому Рішенні, поширюються на осіб, які навчаються у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, проте не є застосовними щодо державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у інших закладах вищої освіти.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 51, 52, 65, 66, 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), окреме положення абзацу другого пункту 3 Порядку відшкодування особами

витрат, пов'язаних із їх утриманням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 року № 261 зі змінами, щодо відшкодування витрат, пов'язаних із грошовим забезпеченням.

2. 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**