



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**РІШЕННЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційними скаргами Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою відповідальністю „Торговий дім „Еко-вугілля України“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України „Про банки і банківську діяльність“**

м. Київ  
24 червня 2020 року  
№ 6-р(П)/2020

Справа № 3-318/2018(4301/18, 1349/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича – головуючого,  
Городовенка Віктора Валентиновича – доповідача,  
Касмініна Олександра Володимировича,  
Лемака Василя Васильовича,  
Мойсика Володимира Романовича,  
Первомайського Олега Олексійовича,  
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою відповідальністю „Торговий дім „Еко-вугілля України“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України „Про банки і банківську діяльність“ від 7 грудня 2000 року № 2121–III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 5–6, ст. 30) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Городовенка В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. Карякін Е.С., товариство з обмеженою відповідальністю „Торговий дім „Еко-вугілля України“ звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) положення частини першої статті 79 Закону України „Про банки і банківську діяльність“ від 7 грудня 2000 року № 2121–III зі змінами (далі – Закон № 2121), згідно з яким „банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, мають право оскаржити в суді в установленому законодавством порядку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб“.

Карякін Е.С., посилаючись на статті 3, 24 Конституції України, вважає, що положення частини першої статті 79 Закону № 2121 надає право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб „іншим особам, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України“, тобто лише тим акціонерам банку, які є власниками істотної участі у банку (зокрема, володіють 10 і більше відсотками акцій статутного капіталу юридичної особи), чим позбавляє його як акціонера банку такого права, оскільки він володіє меншим від зазначеного відсотком акцій, та порушує гарантоване кожному статтею 55 Конституції України право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Товариство з обмеженою відповідальністю „Торговий дім „Еко-вугілля України“ вважає, що, „надаючи право на оскарження рішень НБУ до суду, крім банку, лише особам, що володіють не менш ніж 10 % участі у статутному/акціонерному капіталі банку, частина перша статті 79 Закону № 2121 суперечить принципу правової рівності та порушує конституційну заборону на дискримінацію за ознакою майнового стану, які встановлені нормами частини першої статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України“, а також що „положення частини першої статті 79

Закону № 2121, яке позбавляє акціонерів, які володіють менш ніж 10 % участі у структурі власності банку (зокрема, Товариство, як власника 9,9982 % акцій Банку), можливості оскаржити рішення НБУ до суду, щоб захистити свої майнові права та законні інтереси, суперечить положенням частини третьої статті 8, частин першої, четвертої статті 41, частин першої, другої статті 55 Конституції України та фактично обмежує таких акціонерів у праві доступу до суду“.

2. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи до Закону № 2121 були внесені зміни Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності“ від 13 травня 2020 року № 590–ІХ, який набрав чинності 23 травня 2020 року. Після внесення цих змін статтю 79 Закону № 2121 було викладено у новій редакції, зокрема її частину першу, за якою „банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, мають право оскаржити в суді в установленому законодавством порядку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових та службових осіб“.

Конституційний Суд України вважає, що внесення зазначених змін не впливає на суть оспорюваного положення статті 79 Закону № 2121 в аспекті питань, порушених у конституційних скаргах.

3. Вирішуючи порушені у конституційних скаргах питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. Конституція України встановлює, що Україна є, зокрема, демократичною, правовою державою (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); в

Україні визнається і діє принцип верховенства права; норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (частини перша, третя 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).

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).

Конституційний Суд України у підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 наголошував, що „гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. У правовій державі звернення до суду є універсальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб“ (абзац п'ятий); „ніхто не може бути обмежений у праві на доступ до правосуддя, яке охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права“ (абзац сьомий). Право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

Конституційний Суд України, враховуючи наведене та юридичні позиції, викладені у попередніх його рішеннях, зокрема від 25 листопада

1997 року № 6-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп, від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001, наголошує на значущості приписів частин першої, другої статті 55 Конституції України щодо права кожного захищати в судовому порядку свої права і свободи, які зазнають порушення або в інший спосіб зазнають утиску внаслідок рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також вказує на недопустимість дискримінації стосовно здійснення особою зазначеного права та позбавлення її конституційного права на судовий захист.

3.2. Конституційний Суд України вважає, що складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні статті 8, частини другої статті 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи.

Відповідно до частини п'ятої статті 125 Основного Закону України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Конституційний Суд України також враховує практику Європейського суду з прав людини, який у § 52 рішення у справі „Volokhy v. Ukraine“ від 2 листопада 2006 року (заява № 23543/02) вказав, що „верховенство права, *inter alia* передбачає, що втручання органів виконавчої влади у права осіб має підлягати ефективному контролю, який зазвичай має здійснюватись судовим органом, щонайменше як останньою інстанцією, оскільки судовий контроль надає найбільші гарантії незалежності, безсторонності та здійснення належного провадження“.

Комітет Міністрів Ради Європи у розділі В „Принципи“ Рекомендації державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року № Rec (2004) 20 наголосив, що „всі адміністративні

акти підлягають перегляду в судовому порядку“; „суд повинен мати можливість переглядати будь-яке порушення закону, зокрема з питань відсутності компетенції, процесуальної невідповідності і зловживання владою“ (пункти „а“, „б“ § 1); „судовий перегляд має бути доступним принаймні для фізичних та юридичних осіб стосовно адміністративних актів, які безпосередньо впливають на їх права або стосуються їх інтересів“ (пункт „а“ § 2).

Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) у Доповіді про правовладдя, схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, одним із складників правовладдя у § 41 визначила „доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю“. У цій доповіді зазначено, що „кожному має бути надано можливість оспорити дії та рішення влади, що не відповідають правам або інтересам особи. Заборона такого оспорювання є порушенням правовладдя. Зазвичай такі оспорювання подаються до суду“ (§ 53); „роль судівництва є істотно важливою в державі, заснованій на правовладді“ (§ 54).

З урахуванням зазначеного Конституційний Суд України вважає, що гарантування приписом частини другої статті 55 Конституції України кожному права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права. Такий доступ не означає автоматичної незаконності цих рішень, дій або бездіяльності, а спрямований на перевірку у судовому порядку їх законності та правомірності, що не лише забезпечує ефективний захист прав, свобод кожної особи, якої стосується неправомірна діяльність суб'єктів владних повноважень, а й сприяє підтримці законності та правопорядку в цілому шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності.

3.3. В аспекті тлумачення приписів статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року Європейський суд з прав людини

наголошував, що право на суд не є абсолютним і може підлягати легітимним обмеженням; у випадку, коли доступ особи до суду обмежується законом або фактично, таке обмеження не суперечить пункту 1 статті 6 цієї конвенції, якщо воно не завдає шкоди самій сутності права і переслідує легітимну мету за умови забезпечення розумної домірності між використовуваними засобами та метою, що переслідується (§ 53 рішення у справі „Menshakova v. Ukraine“ від 8 квітня 2010 року (заява № 377/02)).

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України наголошує, що метою правосуддя є захист порушених, оспорюваних прав, свобод, які належать безпосередньо особі, що звертається до суду щодо їх захисту. Тому реалізацію гарантованого частиною другою статті 55 Конституції України права на звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень має бути забезпечено відповідно до вказаної мети правосуддя. Водночас зазначене право пов'язане з тим, що кожній особі має надаватися можливість обґрунтувати перед судом свою переконаність у неправомірності втручання суб'єктів владних повноважень у її права та свободи.

На виконання зазначеного конституційного припису спрямовані положення Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2); кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист (абзац перший частини першої статті 5).

З огляду на наведене Конституційний Суд України зазначає, що в законодавчому регулюванні слід уникати заборон або обмежень щодо реалізації

кожною особою права оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у тому числі шляхом визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку осіб, які мають право на таке оскарження, оскільки невключення особи до цього переліку унеможливило б доведення нею в суді її переконаності в потребі захисту своїх порушених прав, свобод цими рішеннями, діями чи бездіяльністю. Саме наявність такої переконаності в кожній особі є сутнісною властивістю її права на звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а отже, необхідною передумовою здійснення цього права.

3.4. Зі статті 1 Закону № 2121 вбачається, що Національний банк України здійснює регулювання та банківський нагляд, зокрема, з метою забезпечення стабільного розвитку й діяльності банків в Україні, створення належного конкурентного середовища на фінансовому ринку, забезпечення захисту законних інтересів вкладників і клієнтів банків. Тому юридичне регулювання оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності Національного банку України, його посадових та службових осіб має здійснюватись із урахуванням їх значущості для забезпечення зазначеної мети, проте недопустимим є скасування права особи на доступ до суду щодо оскарження цих рішень, дій чи бездіяльності.

3.5. Проаналізувавши функції, повноваження Національного банку України, визначені Законом № 2121, Конституційний Суд України наголошує, що Національний банк України може ухвалювати рішення, які стосуються невизначеного кола фізичних чи юридичних осіб і можуть призводити до порушення або в інший спосіб спричиняти утиск їх прав, свобод, законних інтересів. З огляду на положення статей 2, 72 Закону № 2121 щодо „істотної участі“ та „осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України“, Конституційний Суд України констатує, що положення частини першої статті 79 Закону № 2121 встановлює вичерпний перелік осіб, які мають право оскаржити рішення, дії або бездіяльність Національного банку



України, його посадових та службових осіб, і до такого переліку віднесено банк або інших осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, останні ж є власниками істотної участі у банку (зокрема, ті, які прямо та/або опосередковано, самостійно чи спільно з іншими особами володіють 10 і більше відсотками акцій статутного капіталу юридичної особи) та учасниками банківських груп.

У такий спосіб унеможливлено доступ до суду осіб, не включених до цього переліку, зокрема акціонерів банку, які не є власниками істотної участі у банку, що дискримінує їх за майновою ознакою та внаслідок законодавчого регулювання позбавляє можливості доводити в суді свою переконаність у потребі захисту своїх прав, законних інтересів, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Тим самим усупереч принципіві верховенства права нівелюються права цієї категорії осіб на доступ до суду та подальший ефективний юридичний захист їх прав, законних інтересів.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України дійшов висновку, що окреме положення частини першої статті 79 Закону № 2121, а саме „які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України“, суперечить статтям 8, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 55 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення частини першої статті 79 Закону України „Про банки і банківську діяльність“ від 7 грудня 2000 року № 2121–III

зі змінами, а саме „які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України“.

2. Окреме положення частини першої статті 79 Закону України „Про банки і банківську діяльність“ від 7 грудня 2000 року № 2121–III зі змінами, визнане неконституційним, втрачає чинність з 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**