



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

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідоцтво

про державну реєстрацію
Серія KB № 2444

Виходить

шість разів на рік

Засновник:

Конституційний Суд України
Адреса: 01033, м. Київ,
вул. Жилянська, 14

1-2 / 2025

РЕДАКЦІЙНА РАДА

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

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

Юрій Барабаш — проректор з науково-педагогічної роботи та стратегічного розвитку Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, голова Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент 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;

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;

Микола Козюбра — суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

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, 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, 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, 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 Первинної профспілкової організації Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 7 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (щодо права на судовий захист під час розв'язання колективного трудового спору) від 13 листопада 2024 року № 10-р(II)/2024

..... 7

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо конституційних гарантій незалежності прокурора) від 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024

..... 19

Окрема думка (розбіжна) судді Конституційного Суду України Сергія Різника

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо конституційних гарантій незалежності прокурора)

..... 35

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Бурми Кирила Андрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 51 Цивільного кодексу України (щодо конституційних гарантій прав фізичних осіб-підприємців) від 18 грудня 2024 року № 12-р(II)/2024

..... 45

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

у справі за конституційною скаргою Бурми Кирила Андрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 51 Цивільного кодексу України

..... 58

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Боярова Артура Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України (щодо захисту митних інтересів України) *від 15 січня 2025 року № 1-р(II)/2025*

..... 65

Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Василя Лемака

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Боярова Артура Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України (щодо захисту митних інтересів України)

..... 77

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» (щодо доступу до суду касаційної інстанції у цивільному судочинстві) *від 20 січня 2025 року № 2-р(II)/2025*

..... 90

Окрема думка (частково розбіжна) судді Конституційного Суду України Лемака В.В.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» (щодо доступу до суду касаційної інстанції у цивільному судочинстві)

..... 107

Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Олега Первомайського

у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) під-

пункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» (щодо доступу до суду касаційної інстанції у цивільному судочинстві)	115
---	-----

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відпо- відальністю «Геомакс-Ресурс» щодо відповідності Конституції Укра- їни (конституційності) окремого припису абзацу другого підпунк- ту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодек- су України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII від 21 січня 2025 року № 3-р(II)/2025	120
---	-----

Окрема думка (частково розбіжна) судді Конституційного Суду України Лемака В.В.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за кон- ституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс» щодо відповідності Конституції України (консти- туційності) окремого припису абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Зако- ну України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII	132
---	-----

Ухвала Другого сенату Конституційного Суду України

про закриття конституційного провадження у справі за конститу- ційною скаргою Ващенко Сергія Євгенійовича про відповідність Конституції України (конституційність) частини другої статті 21, частини першої, пункту 2 частини другої статті 22, частини першої статті 1175 Цивільного кодексу України від 6 листопада 2024 року № 20-yn(II)/2024	135
---	-----

Ухвала Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за
конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайовича щодо
відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сорок
четвертого пункту 1 розділу I Закону України «Про внесення змін до
деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забез-
печення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 бе-
резня 2022 року № 2145-IX та окремого припису підпункту 5 пунк-

ту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 16 січня 2025 року № 9-2(II)/2025	139
---	-----

**Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України
Лемака В.В.**

у справі за конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайови- ча щодо відповідності Конституції України (конституційності) абза- цу сорок четвертого пункту 1 розділу I Закону України «Про внесен- ня змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX та окремого припису підпунк- ту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодек- су України	143
--	-----

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Листопад 2024 року — лютий 2025 року	149
--------------------------------------	-----

**Інформація про виконання бюджету Конституційним Судом України
за 2024 рік**

	153
--	-----

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Первинної профспілкової організації
Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів
ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» щодо відповідності Конституції України
(конституційності) окремих приписів статті 7 Закону України
«Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»
(щодо права на судовий захист під час розв'язання
колективного трудового спору)**

Київ

13 листопада 2024 року

№ 10-р(П)/2024

Справа № 3-120/2021(273/21)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Первинної профспілкової організації Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 7 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 34, ст. 227).

Заслухавши суддю-доповідача Первомайського О.О., представника суб'єкта права на конституційну скаргу — Гапона С.Г., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Дирдіна М.Є., а також залученого учасника конституційного провадження — голову Національної служби посередництва і примирення Кухнюка Д.В., та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, науковці: Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України — доктор юридичних наук,

професор Сімутіна Я.В.; Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Короленко В.М.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — доктор юридичних наук, професор Середа О.Г., кандидат юридичних наук, доцент Галкіна Н.М.; Національного університету «Одеська юридична академія» — доктор юридичних наук, професор Чанишева Г.І.; 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. Первинна профспілкова організація Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» (далі — Заявник) звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі приписи статті 7 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР (далі — Закон).

За оспорюваними приписами статті 7 Закону «розгляд колективного трудового спору (конфлікту) здійснюється з питань, передбачених:

пунктами „а“ і „б“ статті 2 цього Закону, — примирною комісією, а в разі неприйняття рішення у строки, встановлені статтею 9 цього Закону, — трудовим арбітражем» (абзаци перший, другий).

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

Заявник 28 травня 2020 року звернувся до Дзержинського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області з позовною заявою до Публічного акціонерного товариства «АрселорМіттал Кривий Ріг», Первинної організації профспілки трудящих металургійної і гірничодобувної промисловості України Публічного акціонерного товариства «АрселорМіттал Кривий Ріг» про визнання недійсними змін до колективного договору, який ухвалою від 1 червня 2020 року відмовив у відкритті провадження за вказаною позовною заявою та роз'яснив, що «відповідно до статті 7 указанного Закону України „Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)“ передбачено, що розгляд колективного трудового спору (конфлікту) з питань укладення чи зміни колективного договору, угоди здійснюється примирною комісією, а в разі неприйняття рішення у строки, установлені статтею 9 цього Закону — трудовим арбітражем».

Дніпровський апеляційний суд постановою від 20 жовтня 2020 року та Верховний Суд постановою від 15 квітня 2021 року залишили вказану ухвалу суду першої інстанції без зміни.

Верховний Суд, мотивуючи своє рішення, зазначив, зокрема, таке:

— колективні трудові спори, на відміну від індивідуальних, — це спори непозовного провадження між найманими працівниками, трудовим колективом (профспілкою) і власником чи уповноваженим ним органом, у яких ідеться про «зіткнення інтересів сторін трудових правовідносин». Такі спори вирішують примирно-третейським порядком, юридичний механізм якого визначено Законом.

— «зі змісту позовної заяви вбачається, що предмет позову є вирішення питання порушення законних прав та інтересів позивачів через їх недолучення до під-

писання змін до колективного договору, а також захист їх інтересів як профспілкових організацій у сфері трудових правовідносин та інтересів працівників»;

— «спір, який виник між сторонами, неможливо вирішити у позасудовому порядку, оскільки заявники вже звертались до Національної служби посередництва й примирення, яка своїм листом від 02 лютого 2016 року повідомила про неможливість вирішення колективного спору»; «звернення в 2016 році до Національної служби посередництва й примирення з метою вирішення іншого колективного спору та відмова спеціальної установи у вирішенні цього спору не свідчить про те, що спір, який виник між сторонами у справі, що переглядається, має бути вирішений в судовому порядку».

1.2. Заявник вважає, що оскільки окремі приписи статті 7 Закону врегульовують лише позасудовий порядок вирішення колективного трудового спору (конфлікту), то вони не відповідають частині третій статті 8, частинам другій, шостій статті 55, статті 64, частині третій статті 124 Конституції України.

Заявник твердить, що:

— «відмова судів у відкритті провадження у справі на підставі того, що вирішення в судовому порядку колективних трудових спорів законодавством не передбачено, а передбачений виключно примирно-третейський порядок їх вирішення з посиланням на абзац перший частини першої статті 7 Закону України „Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)“, порушує право суб'єкта права на конституційну скаргу на судовий захист та на справедливий суд, складовою якого є право на доступ до правосуддя»;

— «можливість використання суб'єктами правовідносин примирно-третейського порядку вирішення колективного трудового спору або використання права на страйк, як способів позасудового врегулювання спорів, може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам цих правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом та можливості використання суб'єктом правовідносин судового захисту на власний розсуд».

1.3. Голова Верховної Ради України висловив свою позицію стосовно питань, порушених у конституційній скарзі, указавши, що «ознаки юридичного спору є характерними для колективних трудових спорів щодо виконання колективного договору, угоди або окремих її положень; невиконання вимог законодавства про працю, передбачених пунктами „в“ і „г“ статті 2 Закону № 137/98-ВР. У зв'язку з чим зазначені спори можуть бути віднесені до спорів, на які відповідно до статті 124 Конституції поширюється юрисдикція судів»; «механізм позасудового вирішення колективного трудового спору (конфлікту), застосований у Законі № 137/98-ВР, відповідає міжнародним стандартам».

1.4. Президент України висловив позицію, зазначивши, що «оспорюваними положеннями Закону врегульовано порядок вирішення колективного трудового спору (конфлікту) при укладанні, зміні колективного договору, а отже, йдеться про вирішення узгодження інтересів сторін колективних переговорів щодо врегулювання в подальшому соціально-трудових відносин, підстав стверджувати про невідповідність оспорюваного положення Закону частині третій статті 124 Конституції України немає».

1.5. Прем'єр-міністр України стосовно конституційної скарги зазначив таке:

— «Колективний трудовий спір щодо права (виконання колективного договору, угоди або окремих її положень та стосовно невиконання вимог законодавства про

працю) має ознаки юридичного спору, оскільки предметом завжди є обов'язкові для сторін відносин трудові, виробничі та соціально-економічні права та обов'язки працівників і роботодавця»;

— «колективний трудовий спір щодо встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту, укладення чи зміни колективного договору, угоди пов'язаний передусім з інтересами, а не з установленими правами та обов'язками працівників і роботодавців. Тому якщо виникнення такого трудового спору пов'язане виключно з бажанням сторони встановити додаткові, порівняно з установленими законодавством та колективним договором або угодою, права і обов'язки сторін, такий колективний трудовий спір повинен вирішуватися насамперед шляхом застосування переговорів, примирних процедур або страйку як крайнього засобу вирішення неврегульованих розбіжностей».

2. Розв'язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваних приписів Закону, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. За статтею 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга); 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 (частина третя).

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (перше речення частини третьої статті 36 Конституції України).

За статтею 55 Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша); кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина шоста).

Згідно зі статтею 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (частина перша); делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (частина друга); юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи (частина третя); законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору (частина четверта).

2.2. Конституційний Суд України у своїх рішеннях сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й у цій справі, зокрема вказавши, що:

— «право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист» (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002);

— «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].

2.3. Приписи Конституції України та юридичні позиції Конституційного Суду України співвідносні з приписами актів міжнародного права, зокрема статтею 8 Усе-світньої 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 першим реченням пункту 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, установленого законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального звинувачення».

Статтею 11 Конвенції встановлено право кожного на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, яке охоплює право створювати професійні спілки та вступати до них для захисту своїх інтересів (пункт 1).

2.4. Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 2 жовтня 2018 року у справі *Mutu and Pechstein v. Switzerland* (заяви № 40575/10 та № 67474/10) зазначив таке:

— «Право на доступ до суду, гарантоване пунктом 1 статті 6, не є абсолютним, але може підлягати обмеженням; вони непрямо дозволені, оскільки право на доступ за самою своєю природою вимагає регулювання з боку держави. Встановлюючи таке регулювання, Договірні Держави користуються певним простором обдумування. Остаточне рішення щодо дотримання вимог Конвенції залишається за Судом, який повинен бути переконаний, що застосовані обмеження не забороняють доступу, наданого [фізичній] особі таким чином або в такому обсязі, що порушується сама суть права. Крім того, обмеження не буде сумісним із пунктом 1 статті 6, якщо воно не спрямоване на досягнення правомірної мети та якщо немає розумного співвідношення домірності між використаними засобами та метою, якої прагнуть досягти» (§ 93);

— «доступ до суду не обов'язково слід розуміти як доступ до суду класичного типу, інтегрованого в стандартний судовий механізм країни; отже, „трибунал“ може бути органом, створеним для розв'язання обмеженої кількості конкретних питань, за умови, що він завжди пропонує належні гарантії» (перше речення § 94);

— «крім того, потрібно розрізняти добровільний арбітраж і примусовий арбітраж. Якщо арбітраж є обов'язковим у сенсі того, що його вимагає закон, сторони не мають іншого вибору, окрім як передати свій спір до арбітражного суду, який має забезпечити гарантії, надані пунктом 1 статті 6 Конвенції» (§ 95).

2.5. У рішенні від 9 липня 2013 року у справі *Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania* (заява № 2330/09) Європейський суд з прав людини виснував, що «стаття 11 Конвенції надає членам професійної спілки право на те, щоб їхня професійна спілка була почута з метою захисту своїх інтересів, але не гарантує їм жодного особливого ставлення з боку держави. Конвенція вимагає, щоб відповідно до національних приписів права професійні спілки мали можливість, за умов, що не суперечать статті 11, прагнути захисту інтересів своїх членів» (§ 134).

2.6. Згідно із Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137-V Україна взяла на себе зобов'язання вважати обов'язковими для України, зокрема, пункти 1–4 статті 6 частини II Європейської соціальної хартії (*European Social Charter*) (переглянутої) 1996 року (далі — Хартія).

За статтею 6 Хартії «для забезпечення дієвого здійснення права на укладання колективних договорів Сторони зобов'язуються <...> сприяти створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для вирішення трудових спорів».

2.7. Верховна Рада України Постановою від 4 лютого 1994 року № 3932-XII ратифікувала Конвенцію Міжнародної Організації Праці № 154 про сприяння колективним переговорам (*Collective Bargaining Convention*) 1981 року (далі — Конвенція № 154).

Міжнародна Організація Праці (*International Labour Organisation*) (далі — Організація) у Конвенції № 154 визначила, що термін «колективні переговори» означає всі переговори, що їх проводять між роботодавцем, групою роботодавців або однією чи кількома організаціями роботодавців, з одного боку, та однією чи кількома організаціями працівників — з іншого, для визначення умов праці й зайнятості; та/або регулювання відносин між роботодавцями й працівниками; та/або регулювання відносин між роботодавцями чи їхніми організаціями та організацією чи організаціями працівників (стаття 2).

Згідно з Конвенцією № 154 «приписи цієї Конвенції не перешкоджають функціонуванню систем трудових відносин, де колективні переговори проходять у рамках примирного та/або арбітражного механізму чи органів, в яких сторони, що ведуть колективні переговори, добровільно беруть участь» (стаття 6).

Організація в Рекомендації щодо розгляду скарг № 130 (*Examination of Grievances Recommendation*) 1967 року (далі — Рекомендація № 130) визначила, що будь-який працівник, який діє індивідуально або разом з іншими працівниками і вважає, що він має підстави для скарги, повинен мати право подати таку скаргу без жодної шкоди для себе, вимагати розгляду цієї скарги за відповідною процедурою (пункт 2).

Згідно з пунктом 9 Рекомендації № 130 «результатом жодного з приписів цієї Рекомендації не повинно бути обмеження права працівника звертатися зі скаргою безпосередньо до компетентного органу праці, до трудового суду або іншого судового органу, якщо таке право визнано національними приписами права або підзаконними актами».

У Рекомендації щодо сприяння колективним переговорам № 163 (*Collective Bargaining Recommendation*) 1981 року (далі — Рекомендація № 163) Організація встановила, що «наскільки це доцільно й потрібно слід уживати відповідних до національних умов заходів, щоб:

- a) для цілей колективних переговорів визнавалися представницькі організації роботодавців і працівників;
- b) у країнах, де компетентні органи застосовують процедури визнання для визначення організацій, котрі мають право на ведення колективних переговорів, таке визначення ґрунтувалося на заздалегідь установлених і об'єктивних критеріях представництва цих організацій, визначених після консультації з представницькими організаціями роботодавців і працівників» (пункт 3).

Згідно з Рекомендацією № 163 за потреби належить вживати відповідних до національних умов заходів, щоб процедури врегулювання трудових конфліктів сприяли сторонам, які ведуть переговори, у самостійному розв'язанні конфліктів, котрі виникають

між ними під час переговорів про угоди, конфліктів, що виникли у зв'язку з тлумаченням і застосуванням угод, або конфліктів, визначених Рекомендацією № 130 (пункт 8).

3. Оцінюючи на конституційність окремі приписи статті 7 Закону, Конституційний Суд України виходить із того, що за Конституцією України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (друге речення частини третьої статті 8); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55).

3.1. Конституційний Суд України в Рішенні від 6 квітня 2022 року № 2-р(II)/2022 наголосив на тому, що «приписи статті 8, частини першої статті 55 Конституції України зобов'язують державу гарантувати на законодавчому 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); «у державі, керованій правовладдям, звернення до суду є універсальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб» (друге речення абзацу третього підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України послідовно стоїть на тому, що «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 вноормуванні, 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].

3.2. Європейський суд з прав людини наголошував на тому, що «орган влади (*an authority*), який не класифікується як один із судів держави, може для цілей пункту 1 статті 6 підпадати під поняття „трибунал“ <...>. Суд або трибунал характеризується в цьому сенсі своєю судовою функцією, тобто розв'язує питання, що належать до його компетенції на основі юридичних норм, із повною юрисдикцією та після провадження, здійсненого в установленому порядку <...>. Повноваження ухвалювати рішення закладено в самому понятті „трибунал“. Процедура, що ним застосовується, повинна забезпечувати „розв'язання спірних питань“, як того вимагає пункт 1 статті 6 <...>. Для цілей пункту 1 статті 6 трибунал не обов'язково є судом, інтегрованим у стандартний судовий механізм. Він може бути створений для розгляду конкретного питання, яке розглядає у відповідний спосіб поза звичайною судовою системою <...>. До того ж лише інституція, яка має повну юрисдикцію та задовольняє низку вимог, таких як незалежність від виконавчої влади, а також від сторін, заслуговує на назву „трибунал“ у значенні пункту 1 статті 6» [рішення у справі *Mutu and Pechstein v. Switzerland* від 2 жовтня 2018 року (заяви № 40575/10 та № 67474/10), § 139].

3.3. У рішенні від 5 липня 2022 року у справі *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining and Others v. Germany* (заява № 815/18 та чотири інших) Європейський суд з прав людини наголосив на тому, що «чутливість соціальних і політичних питань, пов'язаних із досягненням належного балансу між відповідними інтересами тих, хто працює, та органів управління, а також високий ступінь розбіжності між

національними системами в цій сфері є елементами, що вказують на широкий простір для обдумування Договірним Державам щодо того, як можуть бути забезпечені свобода професійних спілок і захист професійних інтересів членів професійних спілок» (перше речення § 55).

3.4. У цьому конституційному провадженні Заявником є первинна організація професійної спілки (первинна профспілкова організація).

Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV зі змінами «професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки» (частина перша статті 2).

3.5. Первинна профспілкова організація є стороною колективного трудового спору (конфлікту) на виробничому рівні (абзац другий частини першої статті 3 Закону). Як сторона колективного трудового спору первинна профспілкова організація повинна мати гарантії свободи у виборі способу та форми захисту прав своїх членів.

За Законом «колективний трудовий спір (конфлікт) — це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудова відносин, щодо:

- а) встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;
- б) укладення чи зміни колективного договору, угоди;
- в) виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень;
- г) невиконання вимог законодавства про працю» (стаття 2).

За статтею 6 Закону «колективний трудовий спір (конфлікт) виникає з моменту, коли уповноважений представницький орган найманих працівників <...> або профспілки одержав від роботодавця, уповноваженої ним особи <...> повідомлення про повну або часткову відмову у задоволенні колективних вимог і прийняв рішення про незгоду з рішенням роботодавця, уповноваженої ним особи <...> або коли строки розгляду вимог, передбачені цим Законом, закінчилися, а відповіді від роботодавця, уповноваженої ним особи <...> не надійшло» (частина перша).

Статтею 7 Закону встановлено послідовність розгляду та розв'язання колективного трудового спору (конфлікту). Зокрема, розгляд колективного трудового спору (конфлікту) здійснюється з питань, визначених: пунктами «а» і «б» статті 2 Закону, — примирною комісією, а в разі неприйняття рішення у строки, установлені статтею 9 Закону, — трудовим арбітражем; пунктами «в» і «г» статті 2 Закону, — трудовим арбітражем.

Відповідно до статті 8 Закону «примирна комісія — орган, призначений для вироблення рішення, що може задовольнити сторони колективного трудового спору (конфлікту), та який складається із представників сторін» (частина перша), утворюється з ініціативи однієї зі сторін (частина друга). Рішення примирної комісії має для сторін обов'язкову силу і виконується в порядку і строки, установлені цим рішенням (частина четверта статті 9 Закону).

За статтею 11 Закону трудовий арбітраж — орган, який складається із залучених сторонами фахівців, експертів та інших осіб і приймає рішення по суті трудового спору (конфлікту) (частина перша), утворюється з ініціативи однієї зі сторін або незалежного посередника (частина друга). Рішення трудового арбітражу про вирішення колективного трудового спору (конфлікту) є обов'язковим для виконання, якщо сторони про це попередньо домовилися (частина п'ята статті 12 Закону).

Отже, приписи Закону вноормовують порядок розв'язання колективного трудового спору (конфлікту), що має ознаки обов'язкового досудового порядку врегулювання спору, можливість визначення якого законом установлена в частині четвертій статті 124 Конституції України.

3.6. Конституційний Суд України в Рішенні від 25 грудня 1997 року № 9-зп наголосив на тому, що «частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист» (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини).

Здійснюючи передувальний конституційний контроль щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), Конституційний Суд України виснував, що «закріплення в Конституції України положення щодо можливого визначення в законі обов'язкового досудового порядку врегулювання спору є додатковим засобом правового захисту особи, який не позбавляє її можливості надалі звернутися до суду» (абзац другий підпункту 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

3.7. Приписи статей 55, 124 Основного Закону України та юридичні позиції Конституційного Суду України, сформульовані раніше, є підґрунтям для висновку про те, що реалізація обов'язкового досудового порядку врегулювання юридичного спору за наявним конституційним порядком не має перешкоджати подальшій реалізації особою гарантованого їй конституційного права на звернення до суду, оскільки згідно з приписами статті 124 Конституції України делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (частина друга); юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (частина третя); законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору (частина четверта).

На відміну від гарантій, наданих статтею 6 Конвенції, зміст якої витлумачив Європейський суд з прав людини та за якою органом, який має юрисдикцію на остаточне розв'язання юридичного спору, не обов'язково має бути один із судів держави — сторони Конвенції, приписи Конституції України гарантують можливість звернення до суду в разі, коли юридичний спір не було розв'язано в досудовому порядку, обов'язковість застосування якого визначено законом.

3.8. Конституційний Суд України вкотре зазначає, що механізм реалізації конституційного права на судовий захист має бути практичним та ефективним, а не ілюзорним та теоретичним.

Держава має широкий простір для обдумування того, як можуть бути законодавчо вноормовані відносини із захисту прав та інтересів професійних спілок та їх членів, зокрема в ділянці розв'язання колективних трудових спорів (конфліктів). Однак визначення окремими приписами статті 7 Закону обов'язкового досудового порядку врегулювання трудового спору (конфлікту) органами, які не є судами — примирною комісією та/або трудовим арбітражем, за сутнісним змістом припису частини четвертої статті 124 Конституції України не є заборонаю звернення до суду в разі, коли трудовий спір (конфлікт), що є юридичним спором, не було розв'язано в досудовому порядку.

За приписами частин першої — четвертої статті 124 Конституції України розгляд та розв’язання колективного трудового спору (конфлікту) у разі, коли трудовий спір (конфлікт) є юридичним спором, примирною комісією та/або трудовим арбітражем є додатковими складниками механізму захисту сторін колективного трудового спору (конфлікту) незалежно від того, чи може розв’язання такого спору цими органами забезпечити належний рівень інституційних та процедурних гарантій для сторін колективного трудового спору (конфлікту).

3.9. Застосовуючи в цій справі конституційне конформне тлумачення окремих приписів статті 7 Закону для перевірки їх на відповідність Основному Закону України, Конституційний Суд України констатує, що цими приписами встановлено обов’язковий досудовий порядок урегулювання спору, і вони не містять заборони на звернення до суду в разі, коли колективний трудовий спір (конфлікт), що є юридичним спором, не було розв’язано в досудовому порядку, тобто примирною комісією та/або трудовим арбітражем.

Конституція України має найвищу юридичну силу, тому будь-який закон має розвивати, конкретизувати й деталізувати конституційні приписи і не повинен їм суперечити.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України зазначає, що окремі приписи статті 7 Закону не позбавляють первинну організацію професійної спілки (первинну профспілкову організацію) або іншу сторону колективного трудового спору (конфлікту), що є юридичним спором, наданих Конституцією України гарантій реалізації права на судовий захист на підставі норм відповідного процесуального закону в разі, коли трудовий спір (конфлікт), що є юридичним спором, не було розв’язано в обов’язковому досудовому порядку, згідно із Законом.

Конституційний Суд України висновує, що окремі приписи статті 7 Закону не суперечать частині третій статті 8, частині третій статті 36, частинам першій, шостій статті 55, частинам першій, другій, третій статті 124 Конституції України.

4. Зважаючи на сутність предмета конституційного контролю в цьому конституційному провадженні, Конституційний Суд України дійшов висновку про відсутність потреби в застосуванні для перевірки на конституційність окремих приписів статті 7 Закону статті 64 Основного Закону України, на яку посилався суб’єкт права на конституційну скаргу, обґрунтовуючи свої вимоги.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 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 окремі приписи статті 7 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР, а саме: «розгляд колективного трудового спору (конфлікту) здійснюється з питань, передбачених: пунктами „а“ і „б“ статті 2 цього Закону, — примирною комісією, а в разі неприйняття рішення у строки, встановлені статтею 9 цього Закону, — трудовим арбітражем», такими, що відповідають Конституції України (є конституційними).

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».

ДРУГИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 10-р(II)/2024 dated November 13, 2024, in the case upon the constitutional complaint of the Primary Trade Union Organisation of the All-Ukrainian Trade Union Workers of Science, Production and Finance of PJSC «ArcelorMittal Kryvyi Rih» regarding the compliance of individual provisions of Article 7 of the Law of Ukraine «On the Procedure for Settlement of Collective Labour Disputes (Conflicts)» with the Constitution of Ukraine (on the right to judicial protection in the settlement of a collective labour dispute)

Primary Trade Union Organisation of the All-Ukrainian Trade Union Workers of Science, Production and Finance of PJSC «ArcelorMittal Kryvyi Rih» (hereinafter, the «Applicant») appealed to the Constitutional Court of Ukraine to verify the compliance of individual provisions of Article 7 of the Law of Ukraine «On the Procedure for Settlement of Collective Labour Disputes (Conflicts)» No. 137/98-VR dated March 3, 1998 (hereinafter, the «Law») with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

The Applicant believes that since individual provisions of Article 7 of the Law regulate only the extrajudicial procedure for settlement of a collective labour dispute (conflict), they do not comply with Articles 8.3, 55.2, 55.6, 64, 124.3 of the Constitution of Ukraine.

A primary trade union organisation is a party to a collective labour dispute (conflict) at the production level (Article 3.1.2 of the Law). As a party to a collective labour dispute, a primary trade union organisation shall have guarantees of freedom in selecting the method and form of protection of the rights of its members.

Article 7 of the Law regulates the sequence of deliberation and settlement of a collective labour dispute (conflict). In particular, deliberation of a collective labour dispute (conflict) shall be carried out on the issues provided for in paragraphs (a) and (b) of Article 2 of the Law, by a conciliation commission, and in case of failure to deliver a decision within the terms established by Article 9 of the Law, by labour arbitration; paragraphs (c) and (d) of Article 2 of the Law, by labour arbitration.

The provisions of the Law regulate the procedure for settlement of a collective labour dispute (conflict), which has the features of a mandatory pre-trial dispute settlement procedure, the possibility of determining which by law is established in Article 124.4 of the Constitution of Ukraine.

The provisions of Constitution of Ukraine guarantee the possibility of appealing to a court if a legal dispute has not been settled in a pre-trial procedure, the mandatory application of which is determined by law.

The state has a wide scope for considering how relations to protect the rights and interests of trade unions and their members can be regulated by law, in particular in the field of collective labour disputes (conflicts). However, the fact that individual provisions of Article 7 of the Law require mandatory pre-trial settlement of labour disputes (conflicts) by bodies other than courts, such as a conciliation commission and/or labour arbitration, does

not, in the essence of Article 124.4 of the Constitution of Ukraine, prohibit recourse to court in cases where a labour dispute (conflict), which is a legal dispute, has not been settled in a pre-trial procedure.

In accordance with the provisions of Articles 124.1–124.4 of the Constitution of Ukraine, deliberation and settlement of a collective labour dispute (conflict), where the labour dispute (conflict) is a legal dispute, by a conciliation commission and/or labour arbitration are additional components of the mechanism for protecting the parties to a collective labour dispute (conflict), regardless of whether the resolution of such dispute by these bodies can provide an appropriate level of institutional and procedural guarantees for the parties to the collective labour dispute (conflict).

Applying in this case the constitutional conforming interpretation of individual provisions of Article 7 of the Law to verify their compliance with the Fundamental Law of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine states that these provisions establish a mandatory pre-trial procedure for dispute settlement and do not prohibit the right to apply to the court in case a collective labour dispute (conflict), which is a legal dispute, has not been settled in a pre-trial procedure, i.e. by a conciliation commission and/or labour arbitration.

The Constitutional Court of Ukraine declared the individual provisions of Article 7 of the Law of Ukraine «On the Procedure for Settlement of Collective Labour Disputes (Conflicts)» No. 137/98-VR dated March 3, 1998, that stipulate: «Deliberation of a collective labour dispute (conflict) shall be carried out on the issues provided for in paragraphs (a) and (b) of Article 2 of this Law by a conciliation commission, and in case of failure to deliver a decision within the terms established by Article 9 of this Law, by labour arbitration» as compliant with the Constitution of Ukraine.

Supplementary information:

- Universal Declaration of Human Rights of 1948;
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
- Revised European Social Charter of 1996;
- International Labour Organisation Collective Bargaining Convention No. 154 of 1981;
- International Labour Organisation Examination of Grievances Recommendation No. 130 of 1967;
- International Labour Organisation Collective Bargaining Recommendation No. 163 of 1981.

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 9-zp/1997, 25.12.1997;
- no. 15-rp/2002, 09.07.2002;
- no. 1-v/2016, 20.01.2016;
- no. 5-r(II)/2021, 21.07.2021;
- no. 2-r(II)/2022, 06.04.2022;
- no. 1-r(II)/2024, 14.02.2024.

European Court of Human Rights:

- *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, nos. 40575/10, 67474/10, 02.10.2018;
- *Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania*, no. 2330/09, 09.07.2013;
- *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining and Others v. Germany*, no. 815/18 and four others, 05.07.2022.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹
розділу XIII «Перехідні положення» Закону України
«Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII
(щодо конституційних гарантій незалежності прокурора)**

Київ
18 грудня 2024 року
№ 11-р(П)/2024

Справа № 3-157/2023(290/23)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» 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 Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., директор Тренінгового центру прокурорів України Отрадна О.О., науковці: Донецького національного університету імені Василя Стуса — доктор юридичних наук, професор Амелічева Л.П., Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова — кандидат юридичних наук Присяжна А.В.,

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

1. Панченко Б.М. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині третій статті 22, частині першій статті 32, частинам першій, шостій статті 43, частині першій статті 58 Конституції України (конститу-

ційність) пункт 9 частини першої статті 51, підпункт 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон № 1697).

1.1. За пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 прокурора звільняють з посади у разі «ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури».

1.2. Згідно з підпунктом 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697:

«1) прокурорами місцевих прокуратур призначаються:

а) особи, які не мають досвіду роботи в органах прокуратури, — за умови успішного проходження ними тестування та подальшого стажування строком до одного року. На таких осіб поширюються вимоги частин першої та п'ятої статті 27 цього Закону, крім вимоги щодо наявності стажу роботи в галузі права;

б) особи, які мають досвід прокурорської діяльності, проте на день набрання чинності цим Законом не працюють в органах прокуратури, — за умови успішного проходження ними тестування;

в) прокурори, які на день набрання чинності цим Законом працюють у міських, районних, міжрайонних, районних у містах прокуратурах, — за умови успішного проходження ними тестування.

Проведення тестування, стажування здійснюється в порядку, затверджені Генеральним прокурором України».

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

2.1. Генеральний прокурор України наказом від 23 вересня 2015 року № 80ш (далі — Наказ № 80ш) уніс зміни до структури та штатного розпису прокуратури Запорізької області у спосіб «виключення штатних розписів усіх міських, районних, районних у містах та міжрайонних прокуратур, зокрема і прокуратури Ленінського району м. Запоріжжя, та включення штатних розписів Бердянської, Енергодарської, Мелітопольської, Токмацької місцевих прокуратур, Запорізьких місцевих прокуратур № 1, № 2, № 3 з відповідною кількістю штатних одиниць для кожної прокуратури. Територіальна юрисдикція Запорізької місцевої прокуратури № 3 поширюється, зокрема, на Ленінський район м. Запоріжжя».

Прокурор Запорізької області наказом від 14 грудня 2015 року № 473к (далі — Наказ № 473к) через непроходження тестування звільнив Панченка Б.М. із займаної посади та з органів прокуратури Запорізької області у зв'язку зі скороченням штату працівників відповідно до пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) та на підставі Наказу № 80ш.

2.2. У лютому 2016 року Панченко Б.М. звернувся до Запорізького окружного адміністративного суду з позовом до прокуратури Запорізької області про визнання протиправним звільнення його з посади та про скасування Наказу № 473к, а також про поновлення на рівнозначній посаді прокурора Запорізької місцевої прокуратури № 3 з 15 грудня 2015 року та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу за період із 15 грудня 2015 року до дня ухвалення судом рішення.

Запорізький окружний адміністративний суд постановою від 3 червня 2016 року, залишеною без зміни ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 15 серпня 2016 року, відмовив Панченку Б.М. у задоволенні його позову.

Верховний Суд постановою від 3 червня 2020 року скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій, а справу передав на новий розгляд до Запорізького окружного адміністративного суду.

2.3. За результатами нового розгляду справи Запорізький окружний адміністративний суд рішенням від 28 жовтня 2020 року відмовив у задоволенні позовних вимог Панченка Б.М.

Третій апеляційний адміністративний суд постановою від 22 липня 2021 року скасував рішення суду першої інстанції та частково задовольнив позов Панченка Б.М., а саме ухвалив: визнати протиправним та скасувати Наказ № 473к; поновити Панченка Б.М. на рівнозначній посаді прокурора Дніпровської окружної прокуратури міста Запоріжжя з 15 грудня 2015 року; стягнути на користь Панченка Б.М. середній заробіток за час вимушеного прогулу за період з 15 грудня 2015 року до 22 липня 2021 року, а також відшкодувати йому моральну шкоду.

Верховний Суд постановою від 13 квітня 2023 року скасував постанову Третього апеляційного адміністративного суду від 22 липня 2021 року та рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 28 жовтня 2020 року в частині відмови у задоволенні позовних вимог про визнання протиправним та скасування Наказу № 473к та ухвалив у цій частині нове рішення, в якому визнав протиправним та скасував Наказ № 473к в частині формулювання підстав звільнення Панченка Б.М. «у зв'язку зі скороченням штату працівників» (пункт 1 статті 40 Кодексу) та зобов'язав Запорізьку обласну прокуратуру внести зміни до Наказу № 473к, зазначивши підставою звільнення Панченка Б.М. «зміни в організації виробництва і праці відповідно до пункту 1 частини першої статті 40 КЗпП України», решту рішення залишив без зміни.

2.4. Обґрунтовуючи неконституційність пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697, суб'єкт права на конституційну скаргу твердить, що застосування судами оспорюваних приписів Закону № 1697 призвело до порушення його права на працю, права на захист від незаконного звільнення, а також права на повагу до приватного життя.

Панченко Б.М. вважає, що законодавче розширення приписами пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 переліку підстав для звільнення прокурора із посади призвело до безпідставного перешкоджання виконанню ним функцій прокурора, звузило його права та порушило конституційно встановлений принцип незворотності дії закону в часі.

2.5. Голова Верховної Ради України у наданій інформації стосовно конституційної скарги Панченка Б.М. повідомив таке:

- «вдосконалення особливостей застосування окремих положень Закону № 1697–VII, запроваджене з прийняття Закону № 578–VIII, було зумовлено необхідністю реалізації прозорої процедури формування прокурорського корпусу, створення розгалуженої системи органів прокурорського самоврядування тощо»;
- «врегулювавши законом окремі питання щодо особливих підстав звільнення прокурорів у розділі XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697–VII, Верховна Рада України діяла в межах своїх повноважень та на підставі статей 43, 85, 92 Конституції України».

2.6. Директор тренінгового центру прокурорів України висловив позицію, за якою:

- «мета ухвалення Закону № 1697-VII (зі змінами, внесених Законом № 578-VIII) є легітимною й обумовлена суспільним інтересом у реформуванні системи органів прокуратури в частині забезпечення функціонування професійної прокуратури з високими стандартами професійної компетенції прокурорів, що повністю відповідає європейським стандартам та найкращим практикам»;
- «що стосується пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697-VII, то дана норма не звузила зміст існуючих прав та свобод прокурорів, адже стосувалась виключно повноважень власника або уповноваженого ним органу на звільнення у зв'язку з реорганізацією, при цьому чітко визначено, що прокурор звільняється з посади у разі виникнення обставин ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому він обіймає посаду».

3. За статтею 151¹ Основного Закону України Конституційний Суд України розв'язує 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 (перше речення частини першої).

Згідно із 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 неприйнятність конституційної скарги (пункт 4).

3.1. Панченко Б.М. порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51 та підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697.

Дослідивши зміст конституційної скарги та матеріали справи, Конституційний Суд України встановив, що Верховний Суд у постанові від 13 квітня 2023 року, що є остаточним судовим рішенням у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, застосував пункт 9 частини першої статті 51 та підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697. Приписи підпунктів «а», «б» та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 у судовому рішенні не було застосовано.

Отже, предметом конституційного контролю у цьому конституційному провадженні є пункт 9 частини першої статті 51, підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697.

Конституційне провадження в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів «а», «б» та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 підлягає закриттю за пунктом 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

4. Розв'язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51, підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697, Конституційний Суд України виходить із такого.

4.1. За Конституцією 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; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); 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 (частина друга статті 19).

В Україні згідно зі статтею 131¹ Основного Закону України 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).

4.2. Конституційний Суд України у своїх рішеннях сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й у цій справі, а саме:

- «незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності)» (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2020 року № 6-р/2020);
- «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»; «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)» [третє, четверте речення абзацу першого, друге речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020];
- «звільнення прокурора з посади можливе лише за наявності правомірних підстав, визначених законом, що регулює його статус» [перше речення абзацу п'ятого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 2 жовтня 2024 року № 9-р(I)/2024].

4.3. Участь України у діяльності Ради Європи покладає на неї як на державу-учасника передусім зобов'язання із визнання загальноєвропейських цінностей — правдивої демократії, верховенства права (правовладдя), та додержання людських прав, що їх покладено в основу сучасного європейського конституційного правопорядку.

Україна співпрацює з Радою Європи з питань проведення низки внутрішніх реформ та для забезпечення практичної підтримки з боку Ради Європи застосовує всі наявні засоби та інструменти, насамперед практику Європейського суду з прав людини

й експертний потенціал Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія).

4.4. Європейський суд з прав людини у рішенні в справі *Stoianoglo v. the Republic of Moldova* від 24 жовтня 2023 року (заява № 19371/22) вказав, що «відповідно до статті 6 не тільки судді, а й прокурори мають бути незалежними. З огляду на це прокурори також мають бути захищені від свавільного втручання органів державної влади у виконання ними своїх функцій» (§ 38).

4.5. Венеційська Комісія у Доповіді про європейські стандарти щодо незалежності судової системи (частина II, служба звинувачення), ухваленій на її 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року [CDL-AD(2010)040], щодо ролі прокурорів зазначала таке: «Є цілком очевидним, що система, за якої прокурори нарівні з суддями чинять відповідно до найвищих стандартів доброчесності й безсторонності, надає більшого захисту людським правам, ніж система, що покладається лише на суддів» (§ 19).

Вибір Україною того, щоб прокуратура стала частиною системи правосуддя, заздалегідь отримав схвальну оцінку у Висновку щодо законопроекту про конституційні зміни стосовно прокуратури, ухваленому Венеційською Комісією на її 68-му пленарному засіданні 13–14 жовтня 2006 року [CDL-AD(2006)029, § 13]. Безсторонність та незалежність прокурорів і суддів слугує основною гарантією проти політичного зловживання [Доповідь про зв'язок між політичною та кримінальною урядовою відповідальністю, ухвалена Венеційською Комісією на її 94-му пленарному засіданні 8–9 березня 2023 року, CDL-AD(2013)001, § 86].

4.6. Відповідно до пункту 5 Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функцій прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, держава повинна вжити заходів, щоби «кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах здійснювалися відповідно до таких відомих і об'єктивних критеріїв, як компетентність і досвід роботи» (підпункт «b»); «переміщення на посадах прокурорів могло також диктуватися службовою потребою» (підпункт «с»); «забезпечення прокурорам прийнятних умов служби, а саме: винагороду, строк перебування на посаді та, відповідно до їх значущої ролі, пенсію та відповідний вік виходу на пенсію, було визначено приписами права» (підпункт «d»).

4.7. У Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна рада європейських суддів [Висновок № 12(2009)] і Консультативна рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: «Статус прокурорів має бути гарантовано приписами права якомога вищого рівня, подібно до того, як це здійснено стосовно суддів» (§ 6); «для забезпечення незалежного статусу прокурорів потрібне дотримання деяких мінімальних вимог, зокрема: щоб їх позиція та діяльність не були предметом впливу чи втручання з боку будь-якого джерела ззовні самої прокурорської служби; щоб їх призначення, просування по службі, гарантії перебування на посаді, включно з можливістю переведення, здійснювалися лише на підставі закону або за їхньою згодою, а умови оплати праці забезпечувалися законом» (§ 8).

4.8. Консультативна рада європейських прокурорів 23 листопада 2018 року затвердила Висновок «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» № 13(2018)

[далі — Висновок № 13(2018) КРЕП], що є доволі значущим для розуміння ролі та місця прокурорів у механізмі захисту людських та громадянських прав і свобод, у якому зазначено, зокрема, таке:

- важливою є практика Європейського суду з прав людини останніх років щодо незалежності прокурорів, незважаючи на те, чи вважають їх судовими органами; прокурора, який скеровує і контролює першу фазу кримінального провадження, слід вважати «передовим вартовим прав людини», і ця важлива роль повинна бути відтворена протягом усього процесу (пункт 7);
- у своїх системах адміністративної та ієрархічної організації держави-члени повинні забезпечити, щоб прокурори мали всі гарантії, зокрема, потрібні для незалежності з огляду на статус (пункт 8);
- з урахуванням близькості й взаємодоповнювального характеру місій суддів і прокурорів, а також вимог щодо їхнього статусу та умов служби прокурори повинні мати гарантії, аналогічні гарантіям суддів (пункт 14);
- «незалежність» означає, що не повинно бути незаконного втручання у виконання прокурорами своїх обов'язків для забезпечення повного дотримання та застосування закону та принципу верховенства права, і що вони також не повинні зазнавати будь-якого політичного тиску або незаконного впливу будь-якого характеру (пункт 15);
- статус і незалежність прокурорів повинні бути чітко встановлені й гарантовані законом (третє речення пункту 23).

5. Організація і діяльність прокуратури мають бути встановлені виключно законом (пункт 14 частини першої статті 92, частина друга статті 131¹ Конституції України).

За частиною третьою статті 131¹ Конституції України прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор.

5.1. Оцінюючи на відповідність Конституції України пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України насамперед керується тим, що з 30 вересня 2016 року [із дня набуття чинності змінами, що були внесені до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі — Закон № 1401)] прокуратура стала складником системи правосуддя, а статус та функції прокурорів обумовлено потребами їх участі в реалізації правосуддя — додержання прав і свобод людини і громадянина як на стадії досудового розслідування, так і в межах судових проваджень у кримінальному та інших видах судочинства.

Конституційний Суд України констатує, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 є чинним у первинній редакції та не зазнав змін після внесення змін до Конституції України Законом № 1401.

5.2. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони мають розвивати, конкретизувати та деталізувати приписи Конституції України та не повинні їм суперечити.

За Законом № 1697 «прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» (частина перша статті 1).

За частиною першою статті 9 Закону № 1697 Генеральний прокурор організовує діяльність органів прокуратури України (пункт 2); призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом № 1697 (пункт 3); призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Офісу Генерального прокурора у випадках та порядку, встановлених Законом № 1697 (пункт 5); виконує інші повноваження, передбачені Законом № 1697 та іншими законами України (пункт 10).

Утворення, реорганізацію та ліквідацію окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснює Генеральний прокурор (друге речення частини першої статті 12 Закону № 1697).

Отже, прокуратура в Україні є єдиною системою, яку очолює Генеральний прокурор.

Забезпечення дієвості прокуратури як єдиної системи та складника системи правосуддя пов'язане зі здійсненням Генеральним прокурором свого повноваження з організації діяльності органів прокуратури України, зокрема у спосіб ліквідації чи реорганізації органів прокуратури та/або зміни кількості посад прокурорів в органах прокуратури. Правомірною метою таких організаційних рішень Генерального прокурора може бути забезпечення ефективного здійснення визначених Конституцією України функцій прокуратурою загалом та окремими прокурорами зокрема.

5.3. Зважаючи на власні юридичні позиції з питань організації та діяльності прокуратури, гарантій незалежності прокурора, Конституційний Суд України у Рішенні від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023 наголосив на тому, що «діяльність прокуратури як єдиної системи для здійснення визначених Конституцією України функцій ґрунтовано, зокрема, на незалежності прокурора, яка є невіддільним елементом його статусу, а визначені Законом № 1697–VII гарантії незалежності прокурора у взаємозв'язку зі статусом і повноваженнями прокуратури, що їх визначено статтею 131¹ Конституції України, становлять єдину систему гарантій незалежності прокурорів» (абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у Рішенні від 1 березня 2023 року № 1-р(II)/2023 зазначав, що «забезпечення державою належних гарантій від незаконного звільнення прокурора, діяльність якого пов'язана з функціонуванням системи правосуддя, є не лише елементом статусу прокурора, а й однією з передумов реалізації конституційного права на судовий захист» (перше речення абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини).

У Спеціальному дослідженні Венеційської Комісії «Мірило правовладдя» [CDL-AD(2016)007] наголошено на тому, що «засаднича вимога правовладдя полягає в тому, що повноваження органів публічної влади має бути визначено приписами права» (перше речення пункту II.A.2.45); «з метою захисту від свавілля акти права мають вказувати на обсяг будь-якого з дискреційних повноважень» (друге речення пункту II.C.65); «самостійність також має бути забезпечено всередині служби звинувачення. Звинувачі не повинні підпорядковуватись вказівкам у рамках жорсткої ієрархії, не маючи можливості діяти певним чином на власний розсуд, та повинні мати можливість не виконувати вказівок, що суперечать закону» (пункт II.E.1.d.92).

Отже, з огляду на приписи Основного Закону України та юридичні позиції Конституційного Суду України гарантії незалежності прокурора, зокрема від безпідставного звільнення з посади, мають бути чітко та зрозуміло визначені законом.

5.4. Конституційний Суд України виходить із того, що дієвість та ефективність кожного з прокурорів як посадової особи у системі прокуратури, яка водночас є складником системи правосуддя та механізму захисту прав людини і громадянина, забезпечено, зокрема, єдиним статусом прокурорів та гарантіями їх незалежності.

За Законом № 1697 «прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі» (абзац перший частини другої статті 15).

Частина перша статті 16 Закону № 1697 установлює перелік гарантій незалежності прокурора, серед яких: особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (пункт 1); заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення його повноважень (пункт 3).

Підстави для звільнення прокурора з посади вичерпно визначено у частині першій статті 51 Закону № 1697, за якою прокурора звільняють з посади, зокрема, у разі «ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури» (пункт 9).

Особами, які в установленому в частині другій статті 51 Закону № 1697 порядку ухвалюють рішення про звільнення прокурора з посади, є:

- Генеральний прокурор — стосовно прокурорів Офісу Генерального прокурора (пункт 1);
- керівник обласної прокуратури — стосовно прокурорів відповідної обласної прокуратури та прокурорів окружних прокуратур, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури (пункт 2).

5.5. Конституційний Суд України констатує, що приписи Основного Закону України не надають прокурору гарантій безстроково обіймати посаду, а тому законом можна встановлювати підстави для звільнення прокурора з посади.

Оцінюючи конституційність пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України виходить із того, що приписи Конституції України та Закону № 1697 надають Генеральному прокурору як особі, що очолює прокуратуру, дискреційні повноваження, зокрема щодо організації діяльності органів прокуратури України.

Водночас 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.

За пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 підставою для звільнення прокурора з посади, яку він обіймає в органі прокуратури, є не індивідуальний акт права — відповідне персоналізоване кадрове рішення Генерального прокурора стосовно прокурора Офісу Генерального прокурора (пункт 1 частини другої статті 51 Закону № 1697) або керівника обласної прокуратури щодо прокурора обласної чи окружної прокуратури (пункт 2 частини другої статті 51 Закону № 1697), а організаційне рішення Генерального прокурора щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури.

Отже, реалізація Генеральним прокурором повноваження з ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури має не лише такий юридичний наслідок, як ліквідація чи реорганізація органу

прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури, а також прихований юридичний наслідок — звільнення прокурора з посади, яку він обіймає у відповідному органі прокуратури.

5.6. Аналізуючи пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України ураховує також і те, що внаслідок його застосування уможливлена ситуація, за якої прокурор «виключається зі штатного розпису» органу прокуратури, однак зберігає статус прокурора без можливості реалізації відповідних функцій, що створює юридичну невизначеність у правовідносинах та їх юридичних наслідках, зокрема в аспекті його функціональних обов'язків та професійного майбутнього.

Значущим у цьому аспекті конституційного контролю є й те, що звільнення прокурора з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 уможливорює вплив чи тиск на незалежність прокурора у зв'язку з тим, що прокурора може бути звільнено з посади не лише внаслідок його рішень, дій або бездіяльності, а також і через ухвалення рішення щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури.

Отже, пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 надає Генеральному прокурору дискреційні повноваження без чіткого визначення їх обсягу.

З огляду на викладене Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 суперечить частині першій статті 8, пункту 14 частини першої статті 92, частині другій статті 131¹ Конституції України.

6. Оцінюючи на відповідність Конституції України (конституційність) підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697, Конституційний Суд України виходить передусім із того, що на виконання вимог Конституції України держава має втілювати у своїй діяльності конституційний принцип її відповідальності перед людиною та посутньо пов'язаний із ним принцип добропорядного врядування (*good governance*). Конституційний Суд України зазначав, що цей принцип полягає «в обов'язку держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей» [абзац третій підпункту 4.7 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022].

6.1. Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру“ щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» від 2 липня 2015 року № 578-VIII (далі — Закон № 578) розділ XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 доповнено пунктом 5¹.

Метою внесення змін Законом № 578 до Закону № 1697 у цій частині було визначено «врегулювання на перехідний період питання призначення прокурорів районної ланки до новостворюваних місцевих прокуратур за результатами успішного проходження тестування, а також добір кандидатів на вакантні посади через механізм тестування та стажування, що дозволить послідовно сформувати професійний прокурорський корпус місцевого рівня» [перше речення Пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень (реєстр. № 2667), ухваленого як Закон № 578].

6.2. Конституційний Суд України в аспекті здійснення конституційного контролю підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 зважає на те, що «місія прокурора є складною і вимогливою: вона вимагає професіоналізму, характеру, мужності, рівноваги та рішучості» [перше речення пункту 23 Висновку № 13(2018) КРЕП]; «із професійних обов'язків прокурора випливає потреба в доборі на цю посаду таких осіб, що відповідають особливим кваліфікаційним вимогам. Вимоги до осіб, які мають намір обійняти посаду прокурора, мають бути подібними до тих, що їх висунуто до кандидатів на посаду професійного судді. Подібність професії прокурора за правилами, що застосовуються до професії судді, має поширюватись і на запровадження механізмів та процедур у питаннях професійної підготовки, оцінювання, призначення, кар'єрного зростання, дисциплінарної відповідальності, звільнення прокурорів тощо» [Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II — служба звинувачення, CDL-AD(2010)040, § 18].

6.3. Оцінюючи конституційність підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697, Конституційний Суд України керується тим, що статус прокурора має гарантувати його незалежність, зокрема й під час звільнення.

Підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 не встановлює додаткової підстави для звільнення прокурора з посади, а є одним із приписів, що вноормовує відносини з добору осіб на посади прокурорів до новостворених органів прокуратури.

Конституційний Суд України вважає, що застосування тестування для обіймання посади прокурора в новоствореній прокуратурі на підставі підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 охоплено юридичною конструкцією «добір прокурорів», що уконституйована в частині десятій статті 131 Основного Закону України, за якою «відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору <...> прокурорів».

Застосування «успішного проходження тестування» як одного із засобів добору на посаду прокурора в новоствореній прокуратурі не порушує незалежності прокурора, оскільки успішність проходження подібного тестування у процесі добору прокурорів залежить передусім від професійних знань, навичок та інших особистих якостей кандидата на посаду прокурора, а не від рішень та дій Генерального прокурора та/або іншої посадової особи.

Окрім того, за приписом підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 особа, яка вже обіймає посаду прокурора, не зобов'язана брати участь у тестуванні, тобто участь у доборі на посаду прокурора є добровільною.

6.4. Конституційний Суд України наголошує на тому, що успішне проходження тестування як умова для зайняття посади прокурора в новоствореному органі прокуратури забезпечує реалізацію принципу добропорядного врядування в організації та діяльності прокуратури, а учасники суспільних відносин мають розумні очікування стосовно того, що за наслідками добору посади прокурорів обіймуть лише ті особи, які мають відповідні для цієї посади особисті якості, передусім професійні знання, навички, та є доброчесними. Підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 не встановлює дискримінаційних привілеїв чи обмежень під час участі в доборі для осіб, які на момент добору обіймають посади прокурорів.

Ураховуючи наведені міркування, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 не суперечить статті 3, частині десятій статті 131, частині другій статті 131¹ Конституції України.

7. З огляду на місце, роль та функції прокуратури в системі органів публічної влади, зокрема в системі правосуддя за наслідками внесення змін до Конституції України Законом № 1401, Конституційний Суд України не вважає за доцільне здійснювати перевірку пункту 9 частини першої статті 51 та підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 на відповідність частинам першої, шостій статті 43 Конституції України.

Зважаючи на сутність предмета конституційного контролю в цьому конституційному провадженні, Конституційний Суд України констатує, що немає потреби перевіряти пункт 9 частини першої статті 51 та підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 на відповідність частині третій статті 22, частині першій статті 32, частині першій статті 58 Конституції України, на які, обґрунтовуючи свої вимоги, посилався суб'єкт права на конституційну скаргу.

8. За частиною другою статті 152 Конституції України та статтею 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» закони, інші акти або їх окремі норми, визнані неконституційними, утрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Установивши, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 суперечить частині першій статті 8, пункту 14 частини першої статті 92, частині другій статті 131¹ Основного Закону України, Конституційний Суд України задля забезпечення ефективності функціонування прокуратури та надання Верховній Раді України строку для внесення змін до Закону № 1697 вважає за потрібне відтермінувати втрату чинності пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697.

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 таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами.

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами.

3. Пункт 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, визнаний неконституційним, утрачає

чинність через шість місяців із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

4. Закрити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів «а», «б» та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

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. 11-r(II)/2024 dated December 18, 2024, in the case upon the constitutional complaint of Bohdan Panchenko on the compliance of Article 51.1.9, paragraph 5^{1.1} of Section XIII «Transitional Provisions» of the Law «On the Prosecution Office» No. 1697-VII dated October 14, 2014 with the Constitution of Ukraine (constitutionality) (on the constitutional guarantees of the independence of the prosecutor)

Bohdan Panchenko appealed to the Constitutional Court of Ukraine to verify the compliance of Article 51.1.9, paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of the Law «On the Prosecution Office» No. 1697-VII dated October 14, 2014, as amended (hereinafter, «Law No. 1697») with Articles 22.3, 32.1, 43.1, 43.6, 58.1 of the Constitution of Ukraine (constitutionality).

According to Article 51.1.9 of Law No. 1697, a prosecutor is dismissed from office in the event of «liquidation or reorganization of the prosecution office in which the prosecutor holds a position, or in the event of a reduction in the number of prosecutors in the prosecution office».

In accordance with paragraph 5^{1.1} of Section XIII «Transitional Provisions» of Law No. 1697:

«1) as prosecutors of local prosecution offices shall be appointed:

a) persons who have no experience of work in the prosecution offices — provided they successfully pass the testing and undergo further internship for up to one year. Such persons shall be subject to the requirements of Articles 27.1, 27.5 of this Law, except for the requirement to have work experience in the field of law;

b) persons who have experience in prosecutorial activity but are not employed in the prosecution offices as of the date of entry into force of this Law — provided they successfully pass the testing;

c) prosecutors working in city, district, interdistrict, or district in cities prosecution offices as of the date of entry into force of this Law — provided they successfully pass the testing.

Testing and internship are conducted in accordance with the procedure approved by the Prosecutor General of Ukraine».

Having examined the content of the constitutional complaint and the case file, the Constitutional Court of Ukraine found that the Supreme Court in its ruling dated April 13, 2023, which is the final court decision in the case of the subject of the right to a constitutional complaint, applied Article 51.1.9 and subparagraph «c» of paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of Law No. 1697.

Thus, the subject of constitutional review in this constitutional proceeding is Article 51.1.9, subparagraph «c» of paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of Law No. 1697.

Given the provisions of the Fundamental Law and the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, the guarantees of prosecutor's independence, in particular from unjustified dismissal, must be clearly and understandably defined by law.

The persons who make decisions on dismissal of prosecutors in accordance with the procedure established in Article 51.2 of Law No. 1697 are the Prosecutor General — in respect of prosecutors of the Prosecutor General's Office (paragraph 1); the head of the regional prosecution office — in respect of prosecutors of the relevant regional prosecution office and prosecutors of district prosecution offices located within the administrative-territorial unit that falls under the territorial jurisdiction of the relevant regional prosecution office (paragraph 2).

The exercise by the Prosecutor General of the power to liquidate or reorganize a prosecution office or reduce the number of prosecutors' positions in a prosecution office has not only the legal consequence of liquidating or reorganizing a prosecution office or reducing the number of prosecutors' positions in a prosecution office, but also a hidden legal consequence — dismissal of a prosecutor from the position he or she holds in the relevant prosecution office.

The dismissal of a prosecutor under Article 51.1.9 of Law No. 1697 makes it possible to influence or put pressure on the independence of a prosecutor, as a prosecutor may be dismissed not only as a result of his or her decisions, actions or inactions, but also because of a decision to liquidate or reorganize the prosecution office or to reduce the number of prosecutors in the prosecution office.

Article 51.1.9 of Law No. 1697 grants the Prosecutor General discretionary powers without clearly defining their scope that contradicts Articles 8.1, 92.1.14, 131^{1.2} of the Constitution of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine proceeds primarily from the fact that in order to comply with the requirements of the Constitution of Ukraine, the state must implement in its activities the constitutional principle of its responsibility to the individual and the principle of good governance that is essentially related to it.

Subparagraph «c» of paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of Law No. 1697 does not establish an additional ground for dismissal of a prosecutor, but is one of the provisions regulating the selection of persons for the positions of prosecutors in the newly established prosecution offices.

The application of testing for the position of a prosecutor in the newly established prosecution office on the basis of subparagraph «c» of paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of Law No. 1697 is covered by the legal construction «selection of prosecutors», which is constitutionalised in Article 131.10 of the Fundamental Law of Ukraine, according to which «in pursuance with the law, bodies and institutions are established in the justice system to ensure the selection of <...> prosecutors».

The application of «successful passing of the testing» as one of the means of selection for the position of a prosecutor in the newly established prosecution office does not violate the

independence of the prosecutor, since the success of such testing in the process of selection of prosecutors depends primarily on the professional knowledge, skills and other personal qualities of the candidate for the position of a prosecutor, and not on the decisions and actions of the Prosecutor General and/or other official.

The successful passing of the testing as a condition for holding the position of a prosecutor in the newly established prosecution office ensures the implementation of the principle of good governance in the organisation and activities of the prosecution office, and participants in public relations have reasonable expectations that only those persons who have the personal qualities appropriate for this position, primarily professional knowledge and skills, and are of high integrity, will be appointed as prosecutors.

The Constitutional Court of Ukraine declared subparagraph «c» of paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of the Law «On the Prosecution Office» No. 1697-VII dated October 14, 2014, as amended, as compliant with the Constitution of Ukraine (is constitutional).

The Constitutional Court of Ukraine declared Article 51.1.9 of the Law «On the Prosecution Office» No. 1697-VII dated October 14, 2014, as amended, as inconsistent with the Constitution of Ukraine (unconstitutional); the article declared unconstitutional shall cease to be effective six months after the date of delivery of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine closed the constitutional proceedings in the case concerning the compliance of subparagraphs «a», «b» and passage 5 of paragraph 51.¹ of Section XIII «Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the Prosecution Office» No. 1697-VII dated October 14, 2014, as amended, on the basis of Article 62.4 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» — inadmissibility of the constitutional complaint — with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

Supplementary information:

- Report on European Standards as regards 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 on the Draft Law of Ukraine amending the Constitutional Provisions on the Procuracy adopted by the Commission at its 68th plenary session (Venice, 13–14 October 2006) [CDL-AD(2006)029];
- Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013) [CDL-AD(2013)001];
- Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000;
- Bordeaux Declaration on Judges and Prosecutors in a Democratic Society, jointly adopted by the Consultative Council of European Judges [Opinion No. 12 (2009)] and the Consultative Council of European Prosecutors [Opinion No. 4 (2009)] on 8 December 2009;
- Opinion of the Consultative Council of European Prosecutors «Independence, accountability and ethics of prosecutors» dated November 23, 2018 [Opinion No. 13(2018)];
- Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) [CDL-AD(2016)007].

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 6-r/2020, 26.03.2020;
- no. 5-r(II)/2020, 18.06.2020;
- no. 9-r(II)/2022, 16.11.2022;
- no. 1-r(II)/2023, 01.03.2023;
- no. 8-r(II)/2023, 13.09.2023;
- no. 9-r(I)/2024, 02.10.2024.

European Court of Human Rights:

- *Stoianoglo v. the Republic of Moldova*, no. 19371/22, 24.10.2023.

ОКРЕМА ДУМКА (розбіжна)

**судді Конституційного Суду України Сергія Різника
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹
розділу XIII «Перехідні положення» Закону України
«Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII
(щодо конституційних гарантій незалежності прокурора)**

Конституційний Суд України (Другий сенат) (далі — Суд) 18 грудня 2024 року ухвалив Рішення № 11-р(П)/2024 (далі — Рішення), яким: визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), підпункт «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами (далі — Закон № 1697); визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697; закрив конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів «а», «б» та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697.

Я не погодився ні з мотивувальною, ні з резолютивною частиною Рішення, оскільки, на моє переконання, ухваливши його, Суд допустив низку сутнісних, зокрема методологічних, помилок, на які важливо вказати зараз для їх подальшого уникнення, а ще краще — виправлення, під час здійснення конституційного правосуддя в майбутньому. Тож з огляду на зазначене та керуючись статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», вважаю за потрібне викласти цю окрему думку.

1. Концептуальна проблема тлумачення (з'ясування змісту) об'єкта конституційного контролю в цій справі

Суд, розв'язуючи питання щодо конституційності законів та інших актів, має здійснювати таку діяльність на засадах, зокрема, верховенства права, обґрунтованості ухвалених ним рішень (частина друга статті 147 Конституції України), повного і всебічного розгляду справ (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Ці засади вимагають від Суду цілісного й системного підходу до здійснення конституційного контролю, особливо, коли йдеться про справи, провадження в яких відкрито саме за конституційними скаргами.

Видається очевидним і не потребує детального доведення те, що обов'язковим (по суті, первинним) етапом у процесі оцінювання на конституційність будь-якого нормативного припису (установлення суперечності між ним та Конституцією України) є з'ясування (тлумачення) його змісту. При цьому Суд не може дозволити собі аналізувати зміст такого припису поза загальним правовим контекстом.

Натомість, вирішуючи цю справу, Суд застосував інший підхід, не врахувавши двох вирішальних обставин, а саме, що: оскаржувані на предмет конституційності нормативні приписи перебувають у значно більш розгалужених і вагомих системних зв'язках з іншими нормами законодавства, аніж установлено в Рішенні; протягом чинності

і дії оскаржуваних нормативних приписів система прокуратури, особливості процедур добору, звільнення з посад прокурорів та їх законодавче регулювання не раз зазнавали змін. Очевидно, що ці дві обставини впливають (і впливали раніше) на зміст оскаржуваних нормативних приписів і мали бути враховані Судом під час розгляду конституційної скарги Панченка Б.М.

Тож попри те, що дійсно «пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 є чинним у первинній редакції та не зазнав змін після внесення змін до Конституції України Законом № 1401» (абзац другий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення), його сутнісний зміст (хоча й не текстуальний виклад) через перебування в системному зв'язку з різними нормами законодавства під час кожного з етапів реформування системи прокуратури змінювався. Так, розуміння пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 на момент звільнення з посади Панченка Б.М. було відмінним від того, яким воно є сьогодні. Суд, ураховуючи мету запровадження в Україні і власне призначення інституту конституційної скарги, повинен був звернути увагу на цю важливу обставину.

У зазначеному контексті такий підхід був потрібен і стосовно пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697. Відповідно до абзацу третього пункту 1 розділу XII «Прикінцеві положення» Закону № 1697 Закон № 1697 набирає чинності з 15 липня 2015 року, крім: «статей 21, 28–38, 42, 44–50, 62–63, 65–79 цього Закону, які набирають чинності 15 квітня 2017 року». Пункт 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 набрав чинності 16 липня 2015 року. Водночас його дія (включно з підпунктом «в» підпункту 1) була темпорально обмежена — до набрання чинності приписами, визначеними абзацом третім пункту 1 розділу XII «Прикінцеві положення» Закону № 1697, тобто до 15 квітня 2017 року.

Верховна Рада України, ухвалюючи Закон України «Про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру“ щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» від 2 липня 2015 року № 578-VIII (далі — Закон № 578), яким розділ XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 доповнено пунктом 5¹, виходила з того, що метою запровадження змін є «врегулювання на перехідний період питання призначення прокурорів районної ланки до новостворюваних місцевих прокуратур за результатами успішного проходження тестування, а також добір кандидатів на вакантні посади через механізм тестування та стажування, що дозволить послідовно сформувати професійний прокурорський корпус місцевого рівня» [Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень (реєстр. № 2667), ухваленого як Закон № 578].

Отже, приписи, встановлені пунктом 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697, були застосовними у «перехідний період» — із 16 липня 2015 року до 15 квітня 2017 року — і після його завершення вичерпали свою дію.

Суд неодноразово вказував, що норми або акти, які вичерпали свою дію, мають наслідком втрату чинності та не можуть розглядатися на предмет відповідності Конституції України (рішення від 23 червня 1997 року № 2-зп, від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001; ухвали від 1 жовтня 2002 року № 50-у/2002, від 21 листопада 2007 року № 48-уп/2007, від 15 липня 2009 року № 48-уп/2009, від 13 січня 2010 року № 2-уп/2010, від 27 січня 2011 року № 7-уп/2011, від 22 грудня 2022 року № 8-уп/2022).

Тому вважаю, що в цій справі Суд не мав лишити поза увагою ту обставину, що на час звернення Панченка Б.М. до Суду пункт 5¹ розділу XIII «Перехідні положення»

Закону № 1697 уже вичерпав свою дію та повинен був підтвердити чи спростувати втрату ним чинності. Після цього вирішити питання про наявність або відсутність підстав для застосування частини другої статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до якої для захисту та відновлення прав особи Суд повноважний розглядати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих приписів), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності.

Отже, неналежне з'ясування змісту об'єкта конституційного контролю і стало, на мою думку, основною причиною помилкового висновку Суду, викладеного в резолютивній частині Рішення. Мотивувальна ж частина Рішення не містить безпосереднього і власного обґрунтування такого висновку, а присвячена переважно цитуванню загальновідомих і, по суті, нерелевантних до справи попередніх рішень Суду, актів міжнародного права тощо. Зв'язок між зазначеним цитуванням і зробленими зрештою висновками важко простежити. Можливо, потенційному читачеві Рішення було б, справді, корисно і не зайве вкотре нагадати про важливість, незалежність та місце прокуратури в системі правосуддя, ще раз зробити черговий інформаційний опис статусу і гарантій незалежності прокурора тощо, якби при цьому Суд так само ретельно, детально і всебічно дослідив усі інші питання, украй потрібні для ухвалення обґрунтованого Рішення, зокрема ті, про які йтиметься нижче.

2. Системний зв'язок пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 і статті 40 Кодексу законів про працю України

Панченко Б.М. звернувся до Суду з конституційною скаргою, у якій твердив, що застосування судами оскаржуваного припису Закону № 1697 призвело до порушення, зокрема, його права на працю, права на захист від незаконного звільнення. Водночас із матеріалів справи випливає, що прокурор Запорізької області наказом від 14 грудня 2015 року № 473к (далі – Наказ № 473к) звільнив Панченка Б.М. із посади прокурора не на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, а на підставі пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) — «у зв'язку зі скороченням штату працівників».

Під час розгляду справи щодо оскарження Наказу № 473к Верховний Суд постановою від 13 квітня 2023 року (далі — Постанова), яка є остаточним судовим рішенням у справі Панченка Б.М., скасував постанову Третього апеляційного адміністративного суду від 22 липня 2021 року та рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 28 жовтня 2020 року в частині відмови у задоволенні позовних вимог про визнання протиправним та скасування Наказу № 473к та ухвалив у цій частині нове рішення, яким визнав протиправним та скасував Наказ № 473к у частині формулювання підстав звільнення Панченка Б.М. «у зв'язку зі скороченням штату працівників» (пункт 1 частини першої статті 40 Кодексу) та зобов'язав Запорізьку обласну прокуратуру внести зміни до Наказу № 473к, зазначивши підставою звільнення Панченка Б.М. «зміни в організації виробництва і праці відповідно до пункту 1 частини першої статті 40 КЗпП України».

Як впливає з аналізу практики судів системи судоустрою щодо звільнення прокурора з посади у зв'язку з неуспішним проходженням тестування, запровадженим підпунктом 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697, такий підхід був невинятковим і звільнення прокурорів у той період відбувалося на підставі: або пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу, або пункту 1 частини першої статті 40 Ко-

дексу в поєднанні з пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, і значно рідше — лише пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697.

Панченко Б.М. було звільнено з посади виключно на підставі пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу. Суд касаційної інстанції обмежився лише згадкою про пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 у пункті 48 Постанови, водночас зазначивши, що «не виключається можливість звільнення прокурорів за правилами КЗпП України у випадках, коли підстави звільнення є загальними, передбаченими законодавством про працю. У такому разі роботодавцем мають бути дотримані гарантії при звільненні, передбачені трудовим законодавством».

Зважаючи на зазначене Суд, відкривши конституційне провадження у зв'язку з застосуванням в остаточному судовому рішенні в справі Панченка Б.М. пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, мав хоча б дослідити його співвідношення з приписами пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу принаймні в тім: чи зазначеними приписами встановлено загальну та спеціальну підстави для звільнення прокурора з посади; чи це одна і та сама підстава для звільнення, що визначена в двох різних нормативних актах [як до прикладу — «подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням» (пункт 7 частини першої статті 51 Закону № 1697)]; чи втрата чинності пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 виключає в майбутньому правомірність застосування в процесі ліквідації, реорганізації чи скорочення чисельності органу прокуратури пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу як підстави для звільнення прокурора з посади; чи визнання неконституційним пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 може бути реальною підставою для захисту чи відновлення порушеного права Панченка Б. М., ураховуючи, що пункт 1 частини першої статті 40 Кодексу, на підставі якого він був звільнений, залишається конституційним і чинним.

3. Системний зв'язок пункту 9 частини першої статті 51 і статті 60 Закону № 1697

В мотивувальній частині Рішення Суд обґрунтовано зазначив, що з огляду на приписи Основного Закону України та юридичні позиції Конституційного Суду України гарантії незалежності прокурора, зокрема від безпідставного звільнення з посади, мають бути чітко та зрозуміло визначені законом (абзац четвертий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення). При цьому Суд підкреслив, що «частина перша статті 16 Закону № 1697 установлює перелік гарантій незалежності прокурора, серед яких: особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (пункт 1); заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення його повноважень (пункт 3)» (абзац третій підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Оцінюючи конституційність пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Суд виходив із того, що приписи Конституції України та Закону № 1697 надають Генеральному прокурору як особі, що очолює прокуратуру, дискреційні повноваження, зокрема щодо організації діяльності органів прокуратури України (абзац другий підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення). Суд також доречно звернув увагу, що 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).

Натомість в абзаці третьому підпункту 5.6 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суд зробив непослідовний висновок, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 надає Генеральному прокурору дискреційні повноваження без чіткого визначення їх обсягу. Водночас щодо якої конкретно сфери діяльності Генеральному прокурору надано такі дискреційні повноваження Суд не зазначив.

Так, ні в пункті 9 частини першої статті 51, ні в статті 51 Закону № 1697 не йдеться про надання повноважень щодо звільнення прокурора з посади (в тому числі дискреційних) виключно Генеральному прокурору. Особами, які в установленому в частині другій статті 51 Закону № 1697 порядку ухвалюють рішення про звільнення прокурора з посади, є: Генеральний прокурор — стосовно прокурорів Офісу Генерального прокурора; керівник обласної прокуратури — стосовно прокурорів відповідної обласної прокуратури та прокурорів окружних прокуратур, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури. У такому разі незрозуміло, чому Суд оминув «дискреційність» повноважень щодо звільнення прокурора з посади з зазначених підстав, якими наділені і керівники обласних прокуратур.

Можна лише припускати, що, можливо, у цьому випадку мались на увазі ті дискреційні повноваження Генерального прокурора, які йому надані для ухвалення рішень щодо ліквідації, реорганізації органів прокуратури, зміни кількості посад в органах прокуратури. Проте вони чітко визначені в інших приписах Закону № 1697 (частина друга статті 7, частина четверта статті 10, частина перша статті 12), перевірку на конституційність яких Суд не здійснював. І знову ж таки, — стаття 51 Закону № 1697, зокрема пункт 9 її частини першої, не наділяє Генерального прокурора повноваженнями щодо ліквідації чи реорганізації органів прокуратури, а вносить лише питання звільнення прокурора з посади тільки після того, коли рішення про ліквідацію (реорганізацію, скорочення чисельності штату) органу прокуратури уже ухвалено.

Якщо ж говорити про ймовірну проблему чіткості визначення обсягу дискреційних повноважень Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур саме під час вирішення питань про звільнення прокурора з посади за пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, то вона могла би мати сенс якщо б здійснювалася за відсутності в Законі № 1697 інших змістовно пов'язаних норм, у першу чергу його статті 60, аналіз якої не був здійснений зовсім.

Так, стаття 60 Закону № 1697 установлює, що прокурор звільняється з посади особою, уповноваженою Законом № 1697 приймати рішення про звільнення прокурора, за поданням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури, якщо:

- 1) прокурор не подав заяву про переведення до іншого органу прокуратури протягом п'ятнадцяти днів;
- 2) в органах прокуратури відсутні вакантні посади, на які може бути здійснено переведення;
- 3) прокурор неуспішно пройшов конкурс на переведення до органу прокуратури вищого рівня.

Тобто стаття 60 Закону № 1697 унормовує, як видається, з достатньою для законодавчого рівня деталізацією питання звільнення прокурора з посади у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури. Адже організаційне рішення Генерального прокурора про ліквідацію чи реорганізацію органу прокуратури, або в разі

скорочення кількості прокурорів може мати наслідком ухвалення уповноваженою особою рішення про звільнення прокурора з посади лише за наявності однієї з підстав, визначених статтею 60 Закону № 1697, а не безпосередньо (автоматично) призводить до такого звільнення.

Крім того, такий аналіз мав бути здійснений і для усунення будь-яких сумнівів у тому, чи визнання неконституційним пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 унеможливить звільнення прокурора з посади на підставі «автономного» застосування статті 60 Закону № 1697, яка залишається, принаймні формально, конституційною і чинною.

4. Системний зв'язок пункту 9 частини першої статті 51 і підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697

У підпункті «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 встановлено, що до набрання чинності положеннями, передбаченими абзацом третім пункту 1 розділу XII «Прикінцеві положення» Закону № 1697, «прокурорами місцевих прокуратур призначаються прокурори, які на день набрання чинності цим Законом працюють у міських, районних, міжрайонних, районних у містах прокуратурах, — за умови успішного проходження ними тестування».

Суд у Рішенні зазначив, що «підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 не встановлює додаткової підстави для звільнення прокурора з посади, а є одним із приписів, що вноормовує відносини з добору осіб на посади прокурорів до новостворених органів прокуратури» (абзац другий підпункту 6.3 пункту 6 мотивувальної частини), і що «за приписом підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 особа, яка вже обіймає посаду прокурора, не зобов'язана брати участь у тестуванні, тобто участь у доборі на посаду прокурора є добровільною» (абзац п'ятий підпункту 6.3 пункту 6 мотивувальної частини).

Отже, Суд обмежився надмірно буквальним аналізом припису Закону № 1697, чинного протягом відповідного періоду, без урахування його системних зв'язків з іншими нормами законодавства та власне мети його ухвалення. Для сутнісного ж розуміння порушеного питання Суд мав з'ясувати не тільки його формальну сторону, а й оцінити реальні юридичні наслідки комплексного (взаємообумовленого) застосування підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 (у період його дії) і пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697.

Очевидним є те, що припис підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 не міг бути реалізованим без одночасного застосування пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697. Тобто зазначений підпункт розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 встановлював у період його дії умову (*sine qua non*) — успішне проходження тестування, без дотримання якої прокурора не могло бути призначено на посаду в новоствореній прокуратурі. Поєднання цих двох приписів і надало можливість здійснити оновлення персонального складу місцевих прокуратур (що було б просто неможливим тільки шляхом призначення на нові посади одних прокурорів, без звільнення з посад інших). При цьому альтернативних механізмів бути призначеним на посаду прокурора в новоствореній прокуратурі, окрім як в результаті успішного проходження тестування, Закон № 1697 не встановлював.

Як убачається з Пояснювальної записки до проєкту Закону України про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень (реєстр. № 2667), ухваленого як Закон № 578, допов-

нення розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 пунктом 5¹ було пов'язано, зокрема, з потребою «врегулювання на перехідний період питання призначення прокурорів районної ланки до новостворюваних місцевих прокуратур за результатами успішного проходження тестування».

Тому вважаю, що визнання пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 таким, що не відповідає Конституції України, з мотивів, викладених у Рішенні, логічно не могло поєднуватися з визнанням підпункту «в» підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 таким, що відповідає Конституції України. І навпаки — висновок про конституційність вказаного підпункту розділу XIII «Перехідні положення» Закону № 1697 саме з підстав, викладених у Рішенні, мав би закономірно засвідчити конституційність пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697.

Із цього приводу варто підкреслити, що аксіологічний, телеологічний і системний методи тлумачення мали б, очевидно, переважати в інтерпретаційній та аргументаційній діяльності Суду. Адже як слушно відзначив Микола Козюбра, аргументація, побудована виключно на правилах формальної логіки, накладає на право відбиток догматизму, несумісний із складним характером реальної дійсності і гнучкістю життя, з динамізмом самого права [Козюбра М. Теорія юридичної аргументації та її особливості в конституційному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 6. С. 167–180]. Але й слід визнати, що аргументація, побудована взагалі без урахування таких правил логіки, не повинна допускатися.

5. Ліквідація, реорганізація чи скорочення чисельності штату органу прокуратури з одночасною заборонаю звільнення прокурора з посади: проблеми термінологічної та логічної суперечності

В абзаці шостому підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суд дійшов розумного висновку, що «забезпечення дієвості прокуратури як єдиної системи та складника системи правосуддя пов'язане зі здійсненням Генеральним прокурором свого повноваження з організації діяльності органів прокуратури України, зокрема у спосіб ліквідації чи реорганізації органів прокуратури та/або зміни кількості посад прокурорів в органах прокуратури. Правомірною метою таких організаційних рішень Генерального прокурора може бути забезпечення ефективного здійснення визначених Конституцією України функцій прокуратурою загалом та окремими прокурорами зокрема».

Водночас в абзацах другому, третьому підпункту 5.6 пункту 5 мотивувальної частини Рішення, Суд указав, що «значущим у цьому аспекті конституційного контролю є й те, що звільнення прокурора з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 уможливило вплив чи тиск на незалежність прокурора у зв'язку з тим, що прокурора може бути звільнено з посади не лише внаслідок його рішень, дій або бездіяльності, а також і через ухвалення рішення щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури».

Отже, пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 надає Генеральному прокурору дискреційні повноваження без чіткого визначення їх обсягу».

Суд таким чином одночасно визнав за Генеральним прокурором повноваження ухвалювати рішення щодо ліквідації, реорганізації органів прокуратури та/або зміни кількості посад прокурорів в органах прокуратури та дійшов висновку, що внаслідок ухвалення таких рішень неможливе звільнення прокурора з посади. Важко уявити практичну реалізацію такого підходу, особливо в ситуаціях, коли, скажімо, прокурор

без розумних підстав не подає заяви про переведення до іншого органу прокуратури, або ж в органах прокуратури об'єктивно відсутні вакантні посади, на які може бути здійснено переведення тощо.

З цього приводу ще Джон Лок порушував питання: «чи не часто трапляється так, що людина зі звичайними здібностями дуже добре розуміє текст чи закон, який вона читає, поки не звернеться до тлумача чи до радника; який, в той же час, так їх розтлумачить, що слова перестануть означати будь-що, або стануть означати те, що йому (тлумачу) особисто подобається?» [Locke J. *An Essay Concerning Human Understanding* / Abridged and Edited, with Introduction, by Kenneth P. Winkler, 1996. P. 210]. Тож заперечивши конституційність звільнення прокурора з посади на підставі ліквідації, реорганізації чи скорочення штату органу прокуратури, водночас не ставлячи під сумнів конституційність цих процедур як таких, Суд посягнув на усталені, усім зрозумілі та до цього Рішення очевидні значення понять і термінів.

Із урахуванням зазначеного помилковим видається й висновок, якого Суд дійшов в абзаці четвертому підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення, що звільнення прокурора з посади, яку він обіймає у відповідному органі прокуратури, є прихованим юридичним наслідком реалізації Генеральним прокурором повноваження з ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури.

Навряд чи законодавцю був сенс вкладати будь-які приховані цілі в припис, у якому вони і так експліцитно допускаються. Адже ще раз необхідно підкреслити — сама природа ліквідації чи реорганізації органу прокуратури (як, зрештою, і будь-якої іншої організації), не говорячи вже про скорочення чисельності штату працівників відповідного органу, питома включає в себе щонайменше імовірність (хоча на практиці — по суті неминучість) звільнення когось із посади.

В абзаці четвертому підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суд зазначив, що «за пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 підставою для звільнення прокурора з посади, яку він обіймає в органі прокуратури, є не індивідуальний акт права — відповідне персоналізоване кадрове рішення Генерального прокурора стосовно прокурора Офісу Генерального прокурора (пункт 1 частини другої статті 51 Закону № 1697) або керівника обласної прокуратури щодо прокурора обласної чи окружної прокуратури (пункт 2 частини другої статті 51 Закону № 1697), а організаційне рішення Генерального прокурора щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури».

Цей висновок Суду здається щонайменше непереконливим і внутрішньо суперечливим. Щоб уникнути зазначеної суперечливості Суд мав розмежувати нормативні (зокрема — конституційні) підстави для звільнення особи з посади та акт (рішення) уповноваженого суб'єкта про звільнення такої особи на підставі, визначеній у відповідному нормативному акті. Так, наприклад, нормативні підстави для звільнення судді вичерпно встановлені в частині шостій статті 126 Конституції України. Серед них, до речі, незгода судді на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду. Водночас індивідуальним актом права стосовно судді є рішення про звільнення його з посади, яке відповідно до статті 131 Конституції України ухвалює Вища рада правосуддя.

Конституція України не містить переліку підстав звільнення прокурора з посади, залишаючи це питання на правомірний розсуд законодавця. Тому пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, справді, є нормативною підставою для звільнення про-

курора з посади, яку він обіймає в органі прокуратури, але тільки в разі, якщо: а) спершу буде ухвалено організаційне рішення Генерального прокурора щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури; б) після такого рішення Генерального прокурора буде ухвалено індивідуальний акт права про звільнення — персоналізоване кадрове рішення Генерального прокурора стосовно прокурора Офісу Генерального прокурора або керівника обласної прокуратури щодо прокурора обласної чи окружної прокуратури.

Таким чином, індивідуальний акт права є обов'язковою кінцевою стадією процесу звільнення прокурора з посади, який є достатньо складним юридичним алгоритмом дій різних суб'єктів, залучених до такого процесу. Свідченням цього є приписи статей 52–60 Закону № 1697, у яких деталізовано порядок звільнення прокурора з посади з підстав, визначених частиною першою статті 51 Закону № 1697.

У підпункті 5.6 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суд також виснував, що звільнення прокурора з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 уможливорює вплив чи тиск на незалежність прокурора у зв'язку з тим, що прокурора може бути звільнено з посади не лише внаслідок його рішень, дій або бездіяльності, а також і через ухвалення рішення щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури. У вказаному пункті Рішення Суд зазначив, що «аналізуючи пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України ураховує також і те, що внаслідок його застосування уможливлена ситуація, за якої прокурор „виключається зі штатного розпису“ органу прокуратури, однак зберігає статус прокурора без можливості реалізації відповідних функцій, що створює юридичну невизначеність у правовідносинах та їх юридичних наслідках, зокрема в аспекті його функціональних обов'язків та професійного майбутнього».

Натомість висновок про уможливлення описаної ситуації нічим не обґрунтований. Аналіз приписів Закону № 1697, зокрема його статті 41, свідчить, що така «ситуація» можлива лише тоді, коли прокурора звільняють з адміністративної посади (а не з посади прокурора), чи коли його повноваження на адміністративній посаді припиняються у зв'язку із закінченням строку перебування на ній, а не коли прокурора звільняють з посади.

Так, відповідно до частини четвертої статті 41 Закону № 1697 звільнення прокурора з адміністративної посади чи припинення його повноважень на адміністративній посаді, крім випадку, передбаченого пунктом 2 частини другої цієї статті, не припиняє його повноважень прокурора. Відповідно до частини п'ятої статті 41 Закону № 1697 після звільнення прокурора з адміністративної посади або припинення його повноважень на цій посаді він не пізніше одного місяця призначається на одну з вакантних посад у цьому ж органі прокуратури або в разі відсутності вакантних посад переводиться на посаду до іншого органу прокуратури того ж або нижчого рівня за його письмовою згодою; у разі відмови прокурора від призначення на вакантну посаду у відповідному органі прокуратури або від переведення на посаду до іншого органу прокуратури у зазначений строк прокурор звільняється з посади прокурора; до моменту прийняття рішення про призначення прокурора на посаду, переведення на посаду до іншого органу прокуратури або звільнення з посади прокурора повноваження відповідного прокурора зупиняються із збереженням гарантій матеріального, соціального та побутового забезпечення, передбачених законодавством для прокурорів.

Отже, висновок Суду щодо уможливлення «ситуації», за якої прокурор «виключається зі штатного розпису» органу прокуратури внаслідок звільнення прокурора з посади, є помилковим. Якщо ж такі ситуації на практиці виникають чи могли б гіпотетично трапитись, то вони не мають нормативного (законного) підґрунтя, а тому мають бути вирішені в порядку адміністративного (а не конституційного) судочинства.

Підсумовуючи викладене, переконаний, що підстав для визнання пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 неконституційною було недостатньо, відтак Рішення в цій частині помилкове. Для запобігання таким помилкам у майбутньому, вважаю, Суд має більше уваги приділяти процесу якісного з'ясування змісту не лише Конституції України (що Суду закономірно вдається краще), а й нормативних актів — об'єктів конституційного контролю. Особливо це стосується тих актів, які регулюють складні сфери суспільних відносин, розуміння яких потребує не лише вдумливого та уважного підходу, а й, нерідко, окремих (спеціальних) знань.

У цій же справі неналежне тлумачення Судом змісту оскаржених приписів Закону № 1697 призвело до того, що Суд, зрештою, відповів на питання, які перед ним ніхто не порушував, вирішив проблему, якої насправді не існувало, та створив нову проблему, способи подальшого розв'язання якої зовсім неочевидні.

Суддя
Конституційного Суду України

Сергій РІЗНИК

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Бурми Кирила Андрійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
приписів статті 51 Цивільного кодексу України
(щодо конституційних гарантій прав фізичних осіб-підприємців)**

Київ
18 грудня 2024 року
№ 12-р(II)/2024

Справа № 3-39/2022(80/22)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович (доповідач),
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Бурми Кирила Андрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 51 Цивільного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Лемака В.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: Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — кандидат юридичних наук, доцент Баранова Л.М.; Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» — доктор юридичних наук, професор Белов Д.М.; Київського національного університету імені Тараса Шевченка — кандидат юридичних наук, доцент Рябоконь Є.О.; Національного університету «Одеська юридична академія» — доктор юридичних наук, професор Харитонов Є.О., доктор юридичних наук, професор Біла-Тіунова Л.Р.,

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

1. Бурма К.А. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) приписи статті 51 Цивільного кодексу України (далі — Кодекс).

Згідно зі статтею 51 Кодексу «до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин».

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

Управління з питань праці Запорізької міської ради (далі — Управління), провівши інспекційне відвідування, склало постанови про порушення законодавства про працю — фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору, без повідомлення Державній фіскальній службі України про прийняття працівника на роботу, та наклало штрафи на фізичну особу-підприємця Бурму К.А.

Не погоджуючись із накладенням штрафних санкцій, Бурма К.А. звернувся до суду з позовом, у якому просив визнати протиправними та скасувати постанови Управління про накладення штрафів.

Остаточним судовим рішенням у справі Бурми К.А. щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 51 Кодексу є постанова колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 грудня 2021 року, в якій Верховний Суд, застосовуючи приписи статті 51 Кодексу та посилаючись на Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99, висловив позицію, що «положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується лише фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб», тому у судів попередніх інстанцій не було правових підстав поширювати норму закону на правовідносини, що виникли до ухвалення закону.

1.2. Обґрунтовуючи твердження щодо неконституційності приписів статті 51 Кодексу, автор клопотання зазначає, що до фізичної особи-підприємця застосовано нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, а отже, на його думку, за такого законодавчого регулювання порушено принцип недискримінації (стаття 24 Конституції України) та унеможливлено застосування до фізичної особи-підприємця принципу зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів в аспекті пом'якшення відповідальності особи (частина перша статті 58 Конституції України).

1.3. Голова Верховної Ради України на запит судді-доповідача від 14 листопада 2022 року № 359-005-02/4005 письмово висловив позицію стосовно предмета конституційної скарги Бурми К.А., зазначивши, що «законодавче регулювання дії в часі норм, які пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи-підприємця, безпосередньо пов'язане з особливостями правового статусу фізичних осіб, як суб'єктів підприємницької діяльності»; оспорювані приписи Кодексу, якими визначено, що до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовують нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, рівною мірою стосуються всіх громадян, які реалізують своє конституційне право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, у тій чи іншій організаційно-правовій формі, тому ці приписи Кодексу не можна вважати дискримінаційними.

1.4. Прем'єр-міністр України на запит судді-доповідача від 14 листопада 2022 року № 359-005-07/4006 надав письмову відповідь, зазначивши, що фізична особа, яка ба-

жає реалізувати своє конституційне право на підприємницьку діяльність та набула статусу фізичної особи-підприємця в результаті державної реєстрації, не втрачає (не змінює) своєї правової природи фізичної особи, а лише набуває нових прав та обов'язків, властивих статусу юридичних осіб.

2. Застосовними в цій справі відповідно до Конституції України є принципи поваги до прав і свобод людини (частина друга статті 3), верховенства права (частина перша статті 8), рівності (стаття 21, частини перша, друга статті 24), незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів в аспекті пом'якшення відповідальності особи (частина перша статті 58).

3. Принцип поваги до прав і свобод людини втілений, зокрема, у приписах частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до яких «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

3.1. За Конституцією України «держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом» (частина четверта статті 13); «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом» (частина перша статті 42); виключно законами України визначаються, зокрема, «правові засади і гарантії підприємництва» (пункт 8 частини першої статті 92).

Конституційний Суд України в юридичних позиціях акцентував на ролі держави в реалізації права на підприємницьку діяльність: у Рішенні від 5 лютого 2013 року № 1-рп/2013, зокрема, зазначив, що «через законодавче регулювання правовідносин власності і підприємництва держава виконує конституційні обов'язки щодо відповідальності перед людиною за свою діяльність, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та захисту конкуренції у підприємницькій діяльності (частина друга статті 3, частина четверта статті 13, частина третя статті 42 Конституції України)» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України наголошує, 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). Відносини держави і підприємництва мають втілювати європейську ідентичність Українського народу, незворотність європейського та євроатлантичного курсу України (абзац п'ятий преамбули Конституції України).

3.2. Основоположні документи Європейського Союзу також містять гарантії свободи підприємництва. Так, зокрема, у статті 16 Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року (2000/С 364/01) зазначено, що «забезпечується свобода підприємництва відповідно до права Союзу та національного законодавства і практики».

Рішення Суду Справедливості Європейського Союзу у справі № C-134/15 *Lidl GmbH & Co. KG v Freistaat Sachsen* від 30 червня 2016 року містить розуміння свободи підприємницької діяльності, яка охоплює, серед іншого, право будь-якого підприємства вільно використовувати, в межах своєї відповідальності за власні дії, економічні, технічні та фінансові ресурси, які йому доступні (§ 27); «захист, наданий статтею 16

Хартії, охоплює свободу здійснення економічної чи комерційної діяльності, свободу договорів і вільну конкуренцію» (§ 28); «свобода ведення бізнесу не є абсолютною, але її слід розглядати у зв'язку з її функцією у суспільстві» (§ 30); «свобода ведення бізнесу може бути предметом широкого спектру втручань з боку органів державної влади, які в суспільних інтересах можуть встановити обмеження щодо економічної діяльності» (§ 34).

3.3. Конституційний Суд України акцентує, що законодавець унормував правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва.

Метою державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні є: створення сприятливих умов для розвитку малого і середнього підприємництва; забезпечення розвитку суб'єктів малого і середнього підприємництва для формування конкурентного середовища та підвищення рівня їх конкурентоспроможності; стимулювання інвестиційної та інноваційної активності суб'єктів малого і середнього підприємництва; сприяння провадженню суб'єктами малого і середнього підприємництва діяльності щодо просування вироблених ними товарів (робіт, послуг), результатів інтелектуальної діяльності на внутрішній і зовнішній ринки; забезпечення зайнятості населення у спосіб підтримання підприємницької ініціативи громадян (частина перша статті 3 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»).

Конституційний Суд України зазначає, що свободу підприємницької діяльності, яка не заборонена законом, законодавець визначив як одну із загальних засад цивільного законодавства (пункт 4 статті 3 Кодексу). Забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання, свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом, є загальними принципами господарювання в Україні (абзаци другий, третій статті 6 Господарського кодексу України).

Отже, свобода особи, втілена у праві на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, гарантованому кожному частиною першою статті 42 Основного Закону України, сприяє реалізації низки інших конституційних прав, зокрема права власності (стаття 41 Конституції України).

4. Конституційний Суд України зазначає, що набуття юридичного статусу фізичної особи-підприємця є одним із способів реалізації права кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42 Основного Закону України).

4.1. Обсяг юридичного статусу «фізична особа-підприємець», зокрема, установлений Кодексом.

Право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю (абзац перший частини першої статті 50 Кодексу); повна цивільна дієздатність, надана фізичній особі, поширюється на усі цивільні права та обов'язки (частина четверта статті 35 Кодексу); здатність мати цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність) мають усі фізичні особи; цивільна правоздатність фізичної особи виникає у момент її народження; у випадках, установлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може бути пов'язана з досягненням фізичною особою відповідного віку; цивільна правоздатність фізичної особи припиняється в момент її смерті (стаття 25 Кодексу).

Конституційний Суд України зазначає, що основою юридичного статусу фізичної особи є гарантовані Конституцією України людські права і свободи. У випадку реалізації фізичною особою конституційного права на підприємницьку діяльність її юридичний статус додатково набуває правомочностей, які випливають зі статусу підприємця. Водночас юридичний статус підприємця не обмежує фізичну особу щодо обсягу її людських прав і свобод, гарантованих Конституцією України.

4.2. Конституційний Суд України також зазначає, що законодавче регулювання статусу юридичної особи спрямоване на ще одну форму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність. Так, юридичною особою є організація, створена та зареєстрована в установленому законом порядку, яка наділена цивільною правом здатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді (стаття 80 Кодексу); юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правом здатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині (частина перша статті 91 Кодексу).

4.3. З урахуванням наведеного Конституційний Суд України зазначає, що фізична особа наділена всією повнотою прав і свобод, гарантованих Конституцією України, а юридична особа — тільки тими правами й свободами, які є сумісними з її природою. Здійснюючи право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, фізичні особи можуть провадити таку діяльність як без створення юридичної особи (реєстрація фізичної особи-підприємця), так і у спосіб створення юридичної особи.

Законодавець може на власний розсуд диференційовано врегулювати статус (права й обов'язки) фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які провадять підприємницьку діяльність, або ж законодавчо урівняти їх права і обов'язки в цьому аспекті. Однак різні підходи законодавця щодо регулювання юридичного статусу зазначених груп суб'єктів підприємницької діяльності в будь-якому випадку мають бути узгоджені з конституційними гарантіями захисту людських прав і свобод.

Відтак Конституційний Суд України наголошує, що фізичні особи-підприємці внаслідок законодавчого регулювання у сфері підприємництва не можуть бути позбавлені гарантій захисту, визначених Конституцією України.

5. Суб'єкт права на конституційну скаргу, стверджуючи про невідповідність статті 51 Кодексу приписам статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України, зазначає про різницю в юридичному статусі фізичних осіб, які не провадять підприємницької діяльності, з одного боку, та фізичних осіб-підприємців, з другого боку, а також наголошує, що несприятливі для нього наслідки були спричинені самим фактом реєстрації його як фізичної особи-підприємця.

5.1. Конституційний Суд України акцентує на своїй юридичній позиції, за якою «рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним <...> гарантованою частиною першою статті 24 Конституції України рівність прав і свобод громадян

та їх рівність перед законом, а також неприпустимість привілеїв чи обмежень за ознаками, визначеними частиною другою цієї статті, не перешкоджають встановлювати відмінності у правовому регулюванні праці щодо осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій» (перше, друге, третє речення абзацу другого, абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Наведений юридичній позиції Конституційного Суду України стосовно конституційного принципу рівності та заборони дискримінації є релевантними приписи актів міжнародного права. Так, у Всесвітній декларації людських прав 1948 року (далі — Декларація) (статті 1, 2, 7), а також у міжнародних договорах із питань захисту прав і свобод людини, що їх ратифіковано Україною, зокрема Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (далі — Пакт) (статті 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) (стаття 14), Протоколі № 12 до Конвенції (стаття 1), окреслено принцип рівності перед законом та недопустимість дискримінації особи.

Так, зокрема, у Протоколі № 12 до Конвенції зазначено:

«Стаття 1. Загальна заборона дискримінації

1. Здійснення будь-якого передбаченого 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.

2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якими ознаками, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1».

Конституційний Суд України бере до уваги практику Європейського суду з прав людини, який у своєму рішенні, зокрема, зазначив, що «неоднаковість у ставленні є дискримінаційною, якщо бракує об'єктивних і обґрунтованих підстав; інакше кажучи, якщо немає правомірної мети або якщо бракує слушної домірності застосованих засобів меті, що її прагнуть досягти; Договірна Держава має певний простір обдумування (*margin of appreciation*) у визначенні того, чи відмінності в інших схожих ситуаціях уможливають неоднакове ставлення та якою мірою» [рішення у справі *Hämäläinen v. Finland* від 16 липня 2014 року (заява № 37359/09), § 108].

Також у Доповіді про правовладдя Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), ухвалений на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev], визначено, що складниками правовладдя є, зокрема, заборона дискримінації та рівність перед приписами права, а також указано, що «будь-яке невинуватене неоднакове ставлення за приписами права заборонено, і всі особи мають гарантований однаковий і дієвий захист від дискримінації за будь-якою ознакою — на ґрунті раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, власності, за становим походженням, або за іншим статусом»; «рівність перед приписами права означає, що кожна людина підпорядковується тим самим нормативним актам і одна особа або група осіб не можуть мати особливих юридичних привілеїв» (§§ 41, 64, 65).

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України висновує, що принцип рівності не є абсолютним, і законодавець може застосувати диференційований підхід до регулювання прав і обов'язків, якщо такий підхід є об'єктивно виправданим з огляду на мету такого регулювання (наприклад, вагомі суспільні інтереси), пропорційним меті та узгодженим із вимогами частини другої статті 24 Конституції України. Проте одна-

ковий підхід (рівне ставлення) у регулюванні статусу суб'єктів, які перебувають у різному становищі, також може бути невиправданим.

5.2. Конституційний Суд України, оцінюючи оспорювані приписи Кодексу на відповідність приписам статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України, зазначає таке.

У статті 51 Кодексу встановлено, що «до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин».

Зі змісту оспорюваних приписів Кодексу вбачається, що у них хоч і визначено загалом модель нормативного регулювання підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців, проте безпосередньо не встановлено для таких осіб конкретних прав і обов'язків.

Крім того, хоч в оспорюваних приписах Кодексу і зазначено про застосування до підприємницької діяльності фізичних осіб нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, однак безпосередньо не визначено змісту таких нормативно-правових актів, зокрема й тих, із яких впливали б обмеження, адресовані фізичним особам-підприємцям.

Водночас приписи статті 51 Кодексу встановлюють у загальному підході винятки. Передусім у приписі «якщо інше не встановлено законом» законодавець визначає, що право на здійснення підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, може бути диференційованим у законодавчому регулюванні.

Беручи до уваги, що «приписи права країни мають застосовувати однаково до всіх, за тими винятками, коли об'єктивні відмінності виправдовують диференціювання» (Том Бінгем. Правовладдя, Київ, 2024. С. 55), Конституційний Суд України наголошує, що не визнається дискримінацією ситуація, за якої різниця у регулюванні прав і обов'язків двох чи кількох груп суб'єктів є виправданою, якщо вона відображає справедливий баланс між конституційними цінностями.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що різне законодавче регулювання діяльності зазначених категорій суб'єктів під час здійснення ними підприємницької діяльності, зокрема й можлива різниця в їх статусі, яка впливає зі змісту статті 51 Кодексу, не є порушенням принципів рівності конституційних прав і свобод та рівності перед законом, установлених статтею 21, частинами першою, другою статті 24 Конституції України.

6. Бурма К.А. у конституційній скарзі зазначає, що приписи статті 51 Кодексу унеможливають застосування до фізичної особи-підприємця зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів в аспекті пом'якшення відповідальності особи (частина перша статті 58 Конституції України).

6.1. Конституційний Суд України акцентує, що принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (*lex ad praeterian non valet*) є значущим аспектом юридичної визначеності як складника принципу верховенства права (правовладдя), передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

У своїх юридичних позиціях Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що приписи частини першої статті 58 Конституції України «передбачають за-

гальновизнані принципи дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, а саме: принцип їх безпосередньої дії, тобто поширення тільки на ті відносини, які виникли після набуття чинності законами чи іншими нормативно-правовими актами, та принцип зворотної дії в часі, якщо вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Як зазначив Конституційний Суд України, суть зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що їх приписи поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності, за умови, якщо вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи» (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011).

У своїх рішеннях Конституційний Суд України зазначав, зокрема, що закріплення на конституційному рівні принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є:

- «гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта» (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 13 травня 1997 року № 1-зп);
- «гарантією безпеки людини і громадянина, довіри до держави» (перше речення абзацу другого пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001).

6.2. Водночас приписи частини першої статті 58 Конституції України містять виняток з принципу незворотності дії закону в часі — вимогу зворотної дії в часі (*lex retro agit in mitius*), якщо нормативно-правовий акт скасовує або пом'якшує відповідальність особи, його застосовують до правовідносин, які виникли до набрання ним чинності.

Своє розуміння зворотної дії закону в часі Конституційний Суд України виклав у Рішенні від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99, зазначивши, що «положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб»; «але це не означає, що цей конституційний принцип не може поширюватись на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб. Проте надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті» (абзаци третій, четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

Зазначена юридична позиція Конституційного Суду України передбачає, що на фізичних осіб конституційні гарантії про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, діють безпосередньо, без додаткового зазначення у приписі права.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що навіть у тих випадках, коли законодавець передбачає застосовність до фізичних осіб-підприємців нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, до фізичних осіб-підприємців безпосередньо застосовні гарантії, установлені частиною першою статті 58 Конституції України.

6.3. Із наведеним розумінням принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (стаття 58 Конституції України) корелюються Декларація

та ратифіковані Україною міжнародні договори з питань захисту прав і свобод людини, зокрема Пакт і Конвенція.

У пункті 2 статті 11 Декларації зазначено, що ніхто не може бути засуджений за злочин на підставі вчинення будь-якого діяння, за бездіяльність, які під час їх вчинення не становили злочину за національними законами або за міжнародним правом; не може також накладатись покарання тяжче від того, яке могло бути застосоване на час вчинення злочину.

Пунктом 1 статті 15 Пакту закріплено, що ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні кримінального злочину внаслідок будь-якого діяння, бездіяльності, що згідно з чинним на момент їх вчинення національним законом або міжнародним правом не були кримінальним злочином; так само не може призначатися більш тяжке покарання ніж те, яке підлягало застосуванню на момент вчинення кримінального злочину; якщо після вчинення злочину закон установлює більш легке покарання, дію цього закону поширено на даного злочинця.

Конвенція визначає, що нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якого діяння, бездіяльності, які на час їх вчинення не становили кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом; також не може бути призначене суворіше покарання ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення (пункт 1 статті 7).

У Доповіді про правовладдя Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), ухвалений на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev], викладено розуміння принципу незворотності і, зокрема, зазначено, що:

- юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також щоб їх метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин; зворотна сила також суперечить принципів юридичної визначеності, принаймні у кримінальному праві (стаття 7 Конвенції), суб'єктам права мають бути відомі наслідки їхньої поведінки; це також стосується цивільного та адміністративного права тією мірою, якою це негативно позначається на правах і законних інтересах (§ 46);
- «потреба у визначеності не означає, що норми права слід застосовувати без такої гнучкості, за якої неможливо врахувати імперативи гуманності (людинолюбства) й справедливості» (§ 49);
- «правами, що найочевидніше поєднані з правовладдям, є такі: <...> юридичний принцип, згідно з яким заходи, що накладають обтяження, не можуть мати зворотної сили» (§ 60).

6.4. У своїй практиці Європейський суд з прав людини приділяв особливе значення питанню заборони зворотної дії приписів кримінального права на шкоду обвинуваченому.

Так, у рішенні у справі *Scoppola v. Italy* (№ 2) від 17 вересня 2009 року (заява № 10249/03) Європейський суд з прав людини зазначив:

- «гарантія, установлена статтею 7 Конвенції, що є істотним елементом правовладдя, посідає визначне місце в системі захисту [людських прав] за Конвенцією; цю статтю мають тлумачити та застосовувати, як це впливає з її предмета й цілі, у такий спосіб, щоб забезпечувати ефективний захист від свавільного переслідування, засудження та покарання» (§ 92);

- «у пункті 1 статті 7 Конвенції міститься не лише заборона зворотної дії приписів кримінального права на шкоду обвинуваченому; у ньому також втілено принцип, що лише закон може визначати злочин та встановлювати покарання (*nullum crimen, nulla poena sine lege*); із цього пункту випливає не тільки заборона кваліфікувати як правопорушення діяння, які на момент їх вчинення не були кримінально караними, у більш загальному розумінні він так само встановлює принцип, згідно з яким кримінальний закон не можна тлумачити широко на шкоду обвинуваченому, наприклад за аналогією» (§ 93);
- «пункт 1 статті 7 Конвенції гарантує не тільки принцип унеможливлення зворотної дії більш суворих кримінальних законів, й імпліцитно — принцип зворотної дії більш м'якого кримінального закону; цей принцип втілено в правилі, відповідно до якого якщо кримінальний закон, чинний на момент вчинення правопорушення, і кримінальні закони, ухвалені пізніше, що набрали чинності до постановлення остаточного вироку, мають відмінності, то суди повинні застосовувати той закон, приписи якого найсприятливіші для підсудного» (§ 109).

7. Конституційний Суд України дійшов висновку, що приписами статті 51 Кодексу, у яких закріплено, що «до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин», встановлено загальний підхід до застосування законодавства України, яке має враховувати змістовні вимоги Конституції України, інших актів законодавства України.

Такого ж підходу дотримано і в Кодексі, який визначає, що основу цивільного законодавства України становить Конституція України (частина перша статті 4).

З огляду на предмет конституційного контролю у цій справі Конституційний Суд України акцентує, що припис статті 51 Кодексу «нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб» втілює розуміння Конституції України як первинного джерела і для нормативного регулювання, і для застосування права в усіх сферах суспільних відносин, зокрема в сфері підприємницької діяльності.

Зазначене впливає передусім із частин другої, третьої статті 8 Конституції України, які встановлюють, що:

«Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

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».

Проте навіть поширення законодавцем на фізичних осіб-підприємців тих приписів права, якими врегульовано підприємницьку діяльність юридичних осіб, у жодному разі не спричиняє обмеження для фізичних осіб-підприємців людських прав і свобод, гарантованих Конституцією України.

На підставі наведеного Конституційний Суд України доходить висновку, що не лише нормативне регулювання, а й тлумачення та застосування приписів статті 51 Кодексу мають бути сутнісно узгоджені з принципами та нормами Конституції України (конституційно-конформний спосіб) задля того, щоб рівень конституційних гарантій прав і свобод людини в умовах реалізації нею права на підприємницьку діяльність, не заборонену законом (частина перша статті 42 Конституції України), не було знижено.

Отже, приписи статті 51 Кодексу не суперечать приписам частини першої статті 58 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що приписи статті 51 Кодексу відповідають статті 21, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 42, частині першій статті 58 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 55, 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 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), приписи статті 51 Цивільного кодексу України.

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».

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 12-r(II)/2024 dated December 18, 2024, in the case upon the constitutional complaint of Kyrylo Burma regarding the compliance of the provisions of Article 51 of the Civil Code of Ukraine (on the constitutional guarantees of the rights of individual entrepreneurs) with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Kyrylo Burma appealed to the Constitutional Court of Ukraine to verify the compliance of Article 51 of the Civil Code (hereinafter, the «Code») with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

Under Article 51 of the Code, «the regulations applicable to the entrepreneurial activities of individuals shall be those regulating the entrepreneurial activities of legal entities, unless otherwise provided by law or arising from the nature of the relations».

Compliance with the constitutional guarantees of free development of entrepreneurship is important not only for the effective development of the market economy, self-employment and funding the State Budget of Ukraine, but also for strengthening such fundamental values of the constitutional order of Ukraine as democracy and the rule of law. The relations between the state and entrepreneurship should embody the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine (passage five of the Preamble of the Constitution of Ukraine).

The legislator has defined freedom of entrepreneurial activity, which is not prohibited by law, as one of the general foundations of civil law (Article 3.4 of the Code). Ensuring economic diversity and equal protection by the state of all business entities, freedom of entrepreneurial

activity within the limits established by law are general principles of business activity in Ukraine (Articles 6.2, 6.3 of the Commercial Code of Ukraine).

The freedom of the individual, embodied in the right to entrepreneurial activity not prohibited by law, guaranteed to everyone by Article 42.1 of the Fundamental Law, contributes to the realization of a number of other constitutional rights, including the right to property (Article 41 of the Constitution of Ukraine).

The legal status of an individual is based on human rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine.

If an individual exercises the constitutional right to entrepreneurial activity, his or her legal status additionally acquires the powers arising from the status of an entrepreneur. At the same time, the legal status of an entrepreneur does not limit the scope of human rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine.

An individual is endowed with the full range of rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine, while a legal entity is endowed with only those rights and freedoms that are compatible with its nature. In exercising the right to entrepreneurial activity not prohibited by law, individuals may carry out such activity both without establishing a legal entity (registration of an individual entrepreneur) and by establishing a legal entity.

The legislator may, at its own discretion, differentially regulate the status (rights and obligations) of individual entrepreneurs and legal entities engaged in entrepreneurial activity, or legislatively equalize their rights and obligations in this regard. However, different approaches of the legislator to regulating the legal status of these groups of entrepreneurs should in any case be consistent with the constitutional guarantees of protection of human rights and freedoms.

Individual entrepreneurs shall not be deprived of the protection guarantees set forth in the Constitution of Ukraine as a result of legislative regulation in the field of entrepreneurship.

The Constitutional Court of Ukraine concludes that the principle of equality is not absolute, and the legislator may apply a differentiated approach to the regulation of rights and obligations if such an approach is objectively justified in view of the purpose of such regulation (e.g., substantial public interest), proportionate to the purpose and consistent with the requirements of Article 24.2 of the Constitution of Ukraine. However, the same approach (equal treatment) in regulating the status of entities in different positions may also be unjustified.

The content of the impugned provisions of the Code shows that, although they define a general model of normative regulation of entrepreneurial activity of individual entrepreneurs, they do not directly establish specific rights and obligations for such persons.

In addition, although the disputed provisions of the Code state that the legal acts regulating the entrepreneurial activities of legal entities apply to the entrepreneurial activities of individuals, they do not directly define the content of such legal acts, including those that would impose restrictions on individual entrepreneurs.

The Constitutional Court of Ukraine concluded that different legislative regulation of the activities of these categories of entities in the course of their entrepreneurial activity, including a possible difference in their status, which follows from the content of Article 51 of the Code, does not violate the principles of equality of constitutional rights and freedoms and equality before the law established by Articles 21, 24.1, 24.2. of the Constitution of Ukraine.

Even in cases where the legislator provides for the applicability to individual entrepreneurs of legal acts regulating the entrepreneurial activities of legal entities, the guarantees established by Article 58.1 of the Constitution of Ukraine (an exception to the principle of non-retroactivity of law) are directly applicable to individual entrepreneurs.

The provision of Article 51 of the Code «normative legal acts regulating entrepreneurial activity of legal entities» embodies the understanding of the Constitution of Ukraine as the primary source for both normative regulation and application of law in all areas of social relations, including entrepreneurial activity.

The Constitutional Court of Ukraine declared Article 51 of the Civil Code of Ukraine as compliant with the Constitution of Ukraine (as constitutional).

Supplementary information:

- Charter on Fundamental Rights of the European Union of 2000;
- Universal Declaration of Human Rights of 1948;
- International Covenant on Civil and Political Rights of 1966;
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
- Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;
- 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].

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 1-zp/1997, 13.05.1997;
- no. 1-rp/1999, 09.02.1999;
- no. 3-rp/2001, 05.04.2001;
- no. 8-rp/2007, 16.10.2007;
- no. 1-rp/2011, 26.01.2011;
- no. 1-rp/2013, 05.02.2013.

European Court of Human Rights:

- *Hämäläinen v. Finland*, no. 37359/09, 16.07.2014;
- *Scoppola v. Italy* (№ 2), no. 10249/03, 17.09.2009.

Court of Justice of the European Union:

- C-134/15, 30.06.2016, *Lidl GmbH & Co. KG v Freistaat Sachsen*.

ОКРЕМА ДУМКА (частково розбіжна)

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

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

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

Що ухвалив Конституційний Суд

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

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

Щодо підстав для звернення з конституційною скаргою

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

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

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

- постанову № ОМС-ЗП2328/1047/НД/НП/АВ/П/ТД-ФС від 3 січня 2019 року (далі — Постанова від 03.01.2019), якою на підставі абзацу 2 частини другої статті 265 Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс) на Бурму К.А. накладено штраф у розмірі 111 690 гривень;
- постанову № ОМС-ЗП790/1047/НД/НП/СПТД-ФС від 4 квітня 2019 року (далі — Постанова від 04.04.2019), якою на підставі абзацу 7 частини другої статті 265 Кодексу на Бурму К.А. накладено штраф у розмірі 417 300 гривень.

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

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

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

4. З огляду на вимоги статті 151¹ Конституції України та статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», за якими Конституційний Суд має повноваження з перевірки на конституційність лише того закону, що застосований в остаточному судовому рішенні у справі особи, Постанова ВС від 15.12.2021 є остаточним судовим рішенням у справі Бурми К.А., однак лише в частині застосування закону щодо Постанови від 04.04.2019, за якою на Бурму К.А. на підставі абзацу 7 частини другої статті 265 Кодексу накладено штраф у розмірі 417 300 гривень.

Водночас у частині застосування закону щодо Постанови від 03.01.2019 Постановою ВС від 15.12.2021 не є остаточним судовим рішенням у справі Бурми К.А.¹

Щодо предмета конституційного контролю

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

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

- відкрила конституційне провадження щодо приписів статті 51 ЦК (пункт 1 резолютивної частини);
- відмовила у відкритті конституційного провадження щодо перевірки на відповідність Конституції України приписів пункту 3 розділу I Закону України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України» від 12 грудня 2019 року № 378–IX, частини 2 статті 265 Кодексу (пункт 2 резолютивної частини).

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

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

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

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

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

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

Оскільки осердям конституційного контролю в цій справі було питання дотримання одного з приписів Основного Закону України, що визначають конституційні принципи та надають конституційні гарантії в процедурі притягнення особи до юридичної відповідальності, вважаю, що у таких випадках предмет конституційного контролю має охоплювати охоронні норми, тобто норми, які внаслідок встановлення юридичної відповідальності. Прикладом таких норм у справі Бурми К.А. є, зокрема, приписи частини другої статті 265 Кодексу, конституційність яких оспарював суб'єкт права на конституційну скаргу, або приписи статті 52 ЦК¹, що внаслідок встановлення окремих складників механізму цивільно-правової відповідальності фізичної особи-підприємця.

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

Щодо приписів частини першої статті 58 Конституції України

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

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

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

¹ Приписи не були застосовані в остаточному судовому рішенні у справі Бурми К.А.

Тобто за цією юридичною позицією Конституційного Суду припис частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи, **не є нормою прямої дії** для всіх учасників суспільних відносин, оскільки його можна застосувати як норму прямої дії лише щодо фізичних осіб.

При цьому, на думку Конституційного Суду, Верховна Рада України та необмежене коло інших суб'єктів ухвалення нормативних актів мають повноваження встановлювати, відповідно, законами та іншими нормативними актами відносини, в яких конституційна гарантія з надання зворотної дії в часі законів та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, буде опосередковано¹ застосовною щодо юридичних осіб.

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

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

«Відповідно до пункту 3 рішення Конституційного Суду України у справі №1-7/99 від 09.02.1999 <...> стаття 58 міститься у розділі II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина“, в якому закріплені конституційні права, свободи і обов'язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. <...> Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб. <...> надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті.

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

<...>

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

¹ Тобто через припис закону або іншого нормативного акта: правил, інструкцій тощо.

11. Отже, ураховуючи процитоване, можна дійти висновку, що колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в Постанові ВС від 15.12.2021 не просто послалась на юридичну позицію, сформульовану Конституційним Судом у Рішенні № 1-рп/99 серед низки інших аргументів та джерел права, а застосувала її (юридичну позицію) як основу мотивації для скасування рішень судів першої та другої інстанцій та ухвалення нового рішення у справі Бурми К.А. про відмову в задоволенні його позовних вимог¹.

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

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

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

Вважаю, що так.

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

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

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

- чи має Верховний Суд у зв'язку з ухваленням Рішення про конституційність статті 51 ЦК переглянути за винятковими обставинами Постанову ВС від 15.12.2021 у частині відмови позивачу в задоволенні його вимог щодо Постанови від 04.04.2019;
- чи має Верховний Суд у разі перегляду за винятковими обставинами Постанови ВС від 15.12.2021 керуватись тим, що Конституційний Суд у Рішенні змінив юридичну позицію, сформульовану ним у Рішенні № 1-рп/99;
- чи мають суб'єкти правозастосування зокрема та усі учасники суспільних відносин загалом після ухвалення Рішення впевненість у тому, що припис частини першої статті 58 Конституції України (про зворотну дію в часі законів та інших нормативних актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи) є нормою прямої дії, що є застосовним до всіх осіб.

16. У дискусії щодо сталості та/або зміни юридичних позицій Конституційного Суду слід неодмінно враховувати те, що Конституційний Суд під час здійснення кон-

¹ Щодо Постанови від 04.04.2019.

ституційного судочинства керується, зокрема, принципом верховенства права (правовладдя).

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

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

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

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

Загальні висновки та міркування

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

З моменту закріплення в 2016 році в Основному Законі України інституту конституційної скарги Конституційний Суд¹ за цим видом конституційних звернень ухвалив 60 (шістдесят) рішень.

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

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

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

Однак з огляду на зміст Постанови ВС від 15.12.2021 вказана норма ЦК й не була ключовим аргументом, застосованим судом під час касаційного перегляду справи Бурми К.А. Тому навіть у гіпотетичному випадку визнання у цій справі статті 51 ЦК такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), це вирішальним чином

¹ Велика палата Конституційного Суду та два сенати Конституційного Суду.

не вплинуло б на юридичну можливість захисту прав суб'єкта права на конституційну скаргу в разі сталості юридичної позиції, сформульованої Конституційним Судом в Рішенні № 1-рп/99.

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

Водночас більш вимогливий поціновувач результатів діяльності Конституційного Суду може нафантазувати, що національний орган конституційного контролю насправді щиро вірить у те, що перед ним вічність, а тому немає сенсу наразі поспішати з виправленням попередніх помилок, оскільки це зможе зробити в майбутньому хтось інший — інший суд, інші судді, штучний інтелект чи, можливо, один із підрозділів Збройних Сил України, наприклад, 72-га бригада «Чорних запорожців», яка в лютому — березні 2022 року спромоглася виконати набагато складніше завдання — захистити Київ.

Суддя
Конституційного Суду України

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Боярова Артура Володимировича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу першого частини п'ятої статті 380
Митного кодексу України
(щодо захисту митних інтересів України)**

Київ
15 січня 2025 року
№ 1-р(П)/2025

Справа № 3-15/2023(34/23)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович (доповідач),
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Боярова Артура Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Лемака В.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А., виконувач обов'язків Голови Державної митної служби України Звягінцев С.Б., науковці: Київського національного університету імені Тараса Шевченка — доктор юридичних наук, професор Якимчук Н.Я., доктор філософії в галузі права (PhD), асистент Житник Ю.В.; Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України — кандидат юридичних наук, доцент Кисіль Л.Є.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — кандидат юридичних наук, доцент Зима О.Т., кандидат юридичних наук, доцент Балакарева І.М., кандидат юридичних наук Белікова М.І.; Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» — доктор юридичних наук, професор Лазур Я.В., доктор юридичних наук, професор Дорофєєва Л.М.; Університету митної справи та фінансів — доктор юридичних наук, професор Мінка Т.П., кандидат юридичних наук, доцент Мазур А.В.,

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

1. Бояров А.В. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати абзац перший частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України (далі — Кодекс) таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Згідно з абзацом першим частини п'ятої статті 380 Кодексу «тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування можуть використовуватися на митній території України виключно громадянами, які ввезли зазначені транспортні засоби в Україну, для їхніх особистих потреб».

На думку суб'єкта права на конституційну скаргу, абзац перший частини п'ятої статті 380 Кодексу не відповідає частині першій статті 41, частині першій статті 57 Конституції України, оскільки «внаслідок існування даної норми та відсутності її якості» його позбавлено можливості користуватися ввезеним на митну територію України транспортним засобом, який належить йому на праві власності.

Обґрунтовуючи свої твердження, автор клопотання посилається на Конституцію України, приписи Кодексу, Конвенцію про тимчасове ввезення 1990 року (далі — Стамбульська конвенція), а також на судові рішення у його справі.

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

Бояров А.В. у вересні 2020 року звернувся до суду з адміністративним позовом до Волинської митниці Державної митної служби України (далі — Митниця), у якому просив визнати протиправною бездіяльність Митниці щодо ненадання йому як особи-нерезиденту дозволу на передачу права використання митного режиму тимчасового ввезення щодо транспортного засобу особистого користування від іншої особи-нерезидента, зобов'язати Митницю надати йому дозвіл на передачу права використання митного режиму тимчасового ввезення стосовно транспортного засобу особистого користування від іншої особи-нерезидента в порядку частин першої, другої статті 380 Кодексу.

Волинський окружний адміністративний суд рішенням від 30 березня 2021 року, залишеним без змін постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 12 серпня 2021 року, відмовив Боярову А.В. у задоволенні його позову.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду постановою від 10 січня 2023 року касаційну скаргу Боярова А.В. задовольнила частково: змінила мотивувальні частини судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій щодо підстав відмови у задоволенні позову.

1.2. Голова Верховної Ради України на запит судді-доповідача від 1 червня 2023 року № 359-005-02/2377 стосовно предмета конституційної скарги зазначив, що, «закріплюючи умови надання податкових пільг для спеціального суб'єкта права власності щодо конкретного майна — транспортного засобу, тимчасово ввезеного на територію України, законодавець керується належними державі правами встановлювати податки та обов'язкові збори на своїй території, що є одним із принципів її правосуб'єктності, символом національного суверенітету та основою для забезпечення соціальної, економічної, правоохоронної та інших функцій; законодавче врегулювання державою порядку справляння податків та обов'язкових зборів, зокрема і митних зборів, а також порядку застосування податкових пільг (звільнення від оподаткування) може перед-

бачати обмеження права власності та повинно здійснюватися з урахуванням необхідності дотримання балансу конституційно значущих цінностей, у тому числі інтересів суспільства, та необхідності захисту конституційних прав людини і громадянина».

На думку Голови Верховної Ради України, є підстави вважати абзац перший частини п'ятої статті 380 Кодексу таким, що не суперечить частині першій статті 41 Конституції України, статті 8 Стамбульської конвенції, пункту «b» статті 7 Додатка С до Стамбульської конвенції.

1.3. Прем'єр-міністр України у відповідь на запит судді-доповідача від 1 червня 2023 року № 359-005-07/2378 зазначив, що «обмеження, встановлені абзацом першим частини п'ятої статті 380 Кодексу, спрямовані на забезпечення особистої відповідальності власника транспортного засобу як джерела підвищеної небезпеки, визначеного частиною четвертою статті 319 та частиною першою статті 1187 Цивільного кодексу України, а також виконання зобов'язання реекспорту транспортного засобу відповідно до частини першої статті 103 Кодексу».

2. Досліджуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із того, що застосовними у цій справі є встановлені Конституцією України верховенство права (правовладдя) (частина перша статті 8), повага до прав і свобод людини (стаття 3), зокрема щодо непорушності права власності (частина перша, четверта статті 41).

3. Захист суверенітету України в аспекті економічної безпеки держави та захисту її митних інтересів належить до конституційних повноважень різних органів державної влади. Згідно з Конституцією України виключно законами України визначаються «засади <...> митної справи» (пункт 9 частини першої статті 92); Кабінет Міністрів України «організовує і забезпечує здійснення <...> митної справи» (пункт 8 статті 116).

3.1. Митна справа — це, зокрема, установлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, справляння митних платежів, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики (частина перша статті 7 Кодексу). У спосіб здійснення митної справи досягають забезпечення та реалізації митних інтересів України, стан захищеності яких є митною безпекою як складовою економічної безпеки держави [абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 вересня 2023 року № 6-р(І)/2023].

Спеціальним законом, яким унормовано митну справу в Україні, є Кодекс.

Митну справу здійснюють на основі таких принципів: виключна юрисдикція України на її митній території; виключні повноваження митних органів України щодо здійснення митної справи; єдиний порядок переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності; відповідальність усіх учасників відносин, що регулюються Кодексом (пункти 1, 2, 4, 6, 10 статті 8 Кодексу).

Конституційний Суд України наголошує, що, маючи широкий розсуд у регулюванні митної справи, Верховна Рада України не може діяти свавільно, однак зобов'язана втілювати конституційні цінності, зокрема верховенство права (правовладдя) (частина перша статті 8 Конституції України), в аспекті пропорційності (домірності) та з до-

триманням балансу між захистом митних інтересів України та захистом індивідуальних людських прав і свобод.

4. Відповідно до статті 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (частина перша); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта).

Конституційний Суд України висловлював юридичні позиції щодо розуміння права власності, гарантованого статтею 41 Конституції України, у яких наголошував на значущості цього права:

— право власності є природним правом особи; на виконання вимог частини другої статті 3, частини четвертої статті 13, статті 41, пунктів 1, 7 частини першої статті 92 Конституції України держава зобов'язана не лише належним чином унормувати відносини власності, а й, застосовуючи сукупність усіх юридичних засобів, забезпечити функціонування ефективного механізму здійснення та захисту права власності, оскільки гарантування особі державою вільного та на власний розсуд здійснення права власності є передумовою реалізації інших конституційних прав і свобод людини і громадянина [абзаци перший, другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022];

— головним обов'язком держави у сфері відносин власності є забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності; одним із механізмів забезпечення такого захисту є законодавче врегулювання, у межах якого чітко та вичерпно встановлено, зокрема, підстави виникнення, припинення права власності, випадки правомірного обмеження права власності, підстави і порядок здійснення такого обмеження; у приписові частини першої статті 41 Конституції України визначено тріаду правомочностей власника: володіння, користування, розпорядження, які він здійснює щодо певного майна, що йому належить на тій чи тій юридичній підставі, тому в розумінні цього припису власність, якою кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися, стосується майна; відповідно, конституційний імператив щодо непорушності права приватної власності скеровано насамперед на убезпечення власника від протиправного втручання в здійснення ним своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження належним йому майном вільно та на власний розсуд [абзаци десятий, одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 червня 2022 року № 6-р(II)/2022].

5. Конституційний Суд України обирає такий спосіб тлумачення конституційних гарантій людських прав і свобод, зокрема й щодо права власності, відповідно до якого зміст цих конституційних гарантій є узгодженим із міжнародними зобов'язаннями України.

5.1. Юридичні позиції Конституційного Суду України щодо гарантій права власності (стаття 41 Конституції України) є узгодженими із зобов'язаннями, які Україна взяла на себе за міжнародними договорами з прав людини (*pacta sunt servanda*), зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та практикою її 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); проте попередні положення

жодним чином не обмежують права держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за потрібне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (абзац другий).

Європейський суд з прав людини зазначав таке:

— для того, щоб бути сумісним 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 основоположними правами особи [рішення у справі *Краєва проти України / Kravcheva v. Ukraine* від 13 січня 2022 року (заява № 72858/13), § 24];

— абзац другий статті 1 Першого протоколу до Конвенції уповноважує Договірну Державу вводити в дію такі закони, які вона вважає за потрібне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів, які у певних випадках можуть спонукати законодавчу владу контролювати використання власності [рішення у справі *Marckx v. Belgium* від 13 червня 1979 року (заява № 6833/74), § 64];

— для того, щоб захід утручання у право власності відповідав Конвенції, він має бути правомірним і забезпечувати баланс між суспільними інтересами та інтересами заявника [рішення у справі *Рисовський проти України / Rysovskyy v. Ukraine* від 20 жовтня 2011 року (заява № 29979/04), § 68];

— захід утручання в право на мирне володіння майном повинен відповідати «справедливому балансу» між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи; має бути розумне співвідношення домірності між засобами, що їх було застосовано, та метою, якої прагнули досягти за допомогою будь-яких заходів, ужитих державою, зокрема заходів, що позбавляють особу її майна [рішення у справі *Beyeler v. Italy* від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), §§ 108–114].

5.2. Відповідно до Закону України «Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення» від 24 березня 2004 року № 1661–IV Україна без застережень приєдналася до Стамбульської конвенції та Додатків А, В.1–В.9, С, D та Е до Стамбульської конвенції, ухвалених 26 червня 1990 року у місті Стамбул.

У Стамбульській конвенції визначено, зокрема, таке:

— «тимчасове ввезення» означає митний режим, який дозволяє приймати на митну територію певні товари (зокрема, транспортні засоби), умовно звільнені від увізного мита і податків, без застосування заборон чи обмежень економічного характеру на ввезення; такі товари (зокрема, транспортні засоби) мають ввозитися з визначеною метою і призначатися для подальшого вивезення у встановлений термін та не піддаватися змінам, за винятком нормального зниження їх вартості (амортизації) унаслідок їх використання (пункт «а» статті 1);

— кожна з Договірних Сторін може на запит дозволити передачу права на тимчасове ввезення будь-якій іншій особі, якщо вона відповідає вимогам, визначеним у Стамбульській конвенції, та бере на себе обов'язки першого користувача правом на тимчасове ввезення (стаття 8);

— для того, щоб можна було скористатись правами на пільги, що їх надає Додаток С до Стамбульської конвенції, транспортні засоби особистого користування повинні бути зареєстровані на території, яка не є територією тимчасового ввезення, на ім'я особи, яка зареєстрована або постійно проживає за межами території тимчасового ввезення, і ввозитись та використовуватись особами, які постійно проживають на такій території (пункт «б» статті 5 Додатка С до Стамбульської конвенції);

— незважаючи на положення статті 5 Додатка С до Стамбульської конвенції, транспортні засоби особистого користування можуть використовуватись третіми особами, які мають належний дозвіл від користувача правом на тимчасове ввезення; кожна Договірна Сторона може дозволити таке використання особою, яка постійно проживає на її території, зокрема, якщо вона використовує його від імені і згідно з інструкціями користувача правом на тимчасове ввезення (пункт «b» статті 7 Додатка С до Стамбульської конвенції).

Конституційний Суд України зважає також на статтю 19 Стамбульської конвенції, де зазначено, що положення Стамбульської конвенції не перешкоджають застосуванню заборон та обмежень, які впливають із національних законів та підзаконних актів і ґрунтуються на таких міркуваннях неекономічного характеру, як міркування моралі чи піклування про громадський порядок, міркування громадської безпеки, гігієни чи здоров'я населення, міркування ветеринарного чи фітосанітарного порядку, пов'язані із захистом диких видів тварин і рослин, яким загрожує вимирання (знищення), або міркування захисту авторських прав та промислової власності.

У зв'язку з наведеним Конституційний Суд України констатує, що за приписами Стамбульської конвенції питання встановлення обмежень (чи надання дозволу) на використання ввезеного на митну територію України транспортного засобу особистого користування іншими особами належить до простору обдумування (*margin of appreciation*) держав, які приєдналися до Стамбульської конвенції.

5.3. Гарантоване частиною першою статті 41 Конституції України право власності не є абсолютним і може бути обмежене, зокрема в інтересах суспільства.

Конституційний Суд України висловлював юридичні позиції щодо допустимості обмежень права власності, зокрема зазначав, що співвідношення між метою та засобами її досягнення має відповідати вимогам принципу домірності, який забезпечує справедливий баланс між вимогами захисту загального інтересу та потребою у забезпеченні індивідуального права особи, відповідно до якого цілі обмежень прав людини мають бути істотними, а засоби їх досягнення — обґрунтованими та мінімально обтяжливими для осіб, чий права обмежено [абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022].

Розглядаючи питання допустимих меж обмеження права власності, гарантованого Конституцією України, Конституційний Суд України вказував, що «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. При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів» [абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019].

Конституційний Суд України також наголошував, що «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(II)/2022].

6. Досліджуючи предмет конституційного контролю, Конституційний Суд України зазначає, що в абзаці першому частини п'ятої статті 380 Кодексу встановлено особливості тимчасового ввезення громадянами транспортних засобів особистого користування, а саме визначено, що тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування можуть використовуватися на митній території України лише громадянами, які ввезли зазначені транспортні засоби в Україну, для їхніх особистих потреб.

6.1. Відповідно до Закону України «Про Митний тариф України» від 19 жовтня 2022 року № 2697–ІХ Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД) складена на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів. За УКТ ЗЕД такі наземні транспортні засоби, як автомобілі легкові, законодавець відніс до товарної позиції 8703. Вони вважаються транспортними засобами особистого користування за умови відповідності встановленим пунктом 60 частини першої статті 4 Кодексу умовам, зокрема ввезення лише для особистого користування, а не для промислового або комерційного транспортування товарів чи пасажирів за плату або безоплатно.

6.2. Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваний припис Кодексу перебуває у сув'язі з іншими приписами Кодексу.

Відповідно до абзаців другого, третього частини п'ятої статті 380 Кодексу транспортні засоби особистого користування, що класифікуються за товарною позицією 8903 згідно з УКТ ЗЕД (яхти та інші плавучі засоби для дозвілля або спорту; гребні човни та каное), можуть використовуватися громадянами, які ввезли їх в Україну, а також громадянами-резидентами та громадянами-нерезидентами, які мають належний дозвіл від користувача правом на тимчасове ввезення, за умови використання транспортного засобу від імені й згідно з інструкціями користувача правом на тимчасове ввезення; такі транспортні засоби не можуть використовуватися для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, бути розкомплектовані чи передані у володіння, користування або розпорядження іншим особам.

Отже, Конституційний Суд України констатує, що оспорюваний припис Кодексу як нормативна конструкція унеможлиблює (забороняє) передачу громадянами права використання на митній території України тимчасово ввезених транспортних засобів особистого користування іншим особам (як громадянам-резидентам, так і громадянам-нерезидентам), за винятком тих транспортних засобів особистого користування, які згідно з УКТ ЗЕД класифікуються за товарною позицією 8903 (яхти та інші плавучі засоби для дозвілля або спорту; гребні човни та каное).

7. Досліджуючи оспорюваний припис Кодексу на відповідність Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

7.1. Законодавчий засіб, визначений абзацом першим частини п'ятої статті 380 Кодексу, — обмеження у спосіб заборони передачі іншим особам права використання на митній території України тимчасово ввезеного транспортного засобу особистого користування, — як вважає Конституційний Суд України, не порушує сутності права власності, оскільки хоч і накладає певні обмеження щодо його реалізації в аспекті користування, однак не передбачає застосування забороненого Конституцією України протиправного позбавлення права власності (частина четверта статті 41).

7.2. Передусім Конституційний Суд України констатує, що оспорюваний припис Кодексу, який є засобом державного втручання в індивідуальне право власності, є таким приписом права, який відповідає вимогам «якості закону» в аспектах доступності, точності і передбачуваності та дозволяє уникнути свавілля. Щодо цього у рішенні у справі *Del Rio Prada v. Spain* від 21 жовтня 2013 року (заява № 42750/09) Європейський суд з прав людини наголошував, що встановлений Конвенцією стандарт «законності» вимагає, щоб усе законодавство було достатньо чітким для того, щоб особа мала змогу (отримавши за потреби відповідну пораду) передбачити — до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, — наслідки, що їх може спричинити конкретна дія (§ 125).

Із наведеного випливає, що оспорюваний припис Кодексу викладено у спосіб, що дає можливість особі, після отриманої за потреби юридичної консультації, чітко зрозуміти зміст законодавчої вимоги, зокрема передбачити наслідки, пов'язані з відповідною поведінкою особи. Отже, Конституційний Суд України висновує, що припис абзацу першого частини п'ятої статті 380 Кодексу не суперечить частині першій статті 57 Конституції України, за якою «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки».

7.3. З'ясовуючи правомірність мети законодавця, який оспорюваним приписом Кодексу втрутився у право власності громадян, заборонивши передачу іншим особам права використання на митній території України тимчасово ввезених транспортних засобів особистого користування, Конституційний Суд України враховує й Пояснювальну записку до проєкту Закону України про внесення змін до Митного кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо ввезення транспортних засобів на митну територію України (реєстр. № 8488), ухваленого як Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо ввезення транспортних засобів на митну територію України» від 8 листопада 2018 року № 2612-VIII, згідно з якою «метою прийняття законопроекту є врегулювання питання ввезення транспортних засобів на митну територію України, забезпечення дієвого контролю за переміщенням, цільовим використанням транспортних засобів, поміщених в митний режим <...> тимчасового ввезення, посилення відповідальності громадян за порушення митних правил».

Конституційний Суд України з урахуванням наміру законодавця дійшов висновку, що мета зазначеного законодавчого засобу конституційно виправдана, адже його спрямовано на реалізацію таких конституційних цінностей, як захист економічного суверенітету України в аспекті митних інтересів держави та прагнення держави до збалансованості бюджету України (частина третя статті 95 Конституції України). Зазначені конституційні цінності становлять вагомий суспільний інтерес, захист якого зумовлює правомірність (легітимність) мети оспорюваного припису Кодексу.

7.4. Досліджуючи питання, чи є законодавчий засіб утручання у гарантоване Конституцією України право власності (стаття 41) пропорційним (домірним), Конституційний Суд України зазначає таке.

7.4.1. Законодавчий засіб, яким встановлено обмеження права власності, відповідає критерію придатності, оскільки його застосування раціонально пов'язане із правомірною метою та сприяє її досягненню.

7.4.2. Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваний припис Кодексу як законодавчий засіб відповідає також критерію необхідності в демократичному суспільстві: задля досягнення легітимної мети законодавець використав найменш обтяжливий засіб утручання у здійснення громадянами своїх прав на володіння, користування та розпорядження своїм майном, а саме тимчасово ввезеними на митну територію України транспортними засобами особистого користування; цей засіб є сумісним із зобов'язаннями, які Україна взяла на себе за міжнародними договорами, зокрема Стамбульською конвенцією.

Висновок про вибір законодавцем найменш обтяжливого засобу втручання в індивідуальне право власності заснований і на тому, що оспорюваний припис Кодексу слід розуміти у взаємозв'язку з іншими приписами Кодексу, якими громадянину надано право вибору митного режиму, відповідно до якого він має намір помістити транспортний засіб особистого користування, а також право змінювати обраний митний режим. Крім того, оспорюваний припис Кодексу, яким встановлено обмеження у спосіб заборони передачі громадянами права використання на митній території України тимчасово ввезених транспортних засобів особистого користування іншим особам (як громадянам-резидентам, так і громадянам-нерезидентам), передбачає винятки, а саме заборону не поширено на транспортні засоби особистого користування, які згідно з УКТ ЗЕД класифікуються за товарною позицією 8903 (яхти та інші плавучі засоби для дозвілля або спорту; гребні човни та каное).

Слід урахувати й те, що законодавець не встановив юридичної відповідальності за передачу транспортного засобу особистого користування, тимчасово ввезеного на митну територію України, у володіння, користування або розпорядження особі, яка безпосередньо не ввозила такого транспортного засобу на митну територію України, у разі, якщо в транспортному засобі перебуває особа, яка ввезла транспортний засіб особистого користування на митну територію України.

Установлене оспорюваним приписом Кодексу втручання у право власності має тимчасовий характер, оскільки обмежує право передачі тимчасово ввезеного транспортного засобу особистого користування для використання іншим особам тільки упродовж часу перебування такого транспортного засобу на митній території України.

7.4.3. Конституційний Суд України, керуючись тим, що «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства» (частина сьома статті 41 Основного Закону України), після дослідження пропорційності засобу обмеження у вузькому розумінні (*stricto sensu*) і потреби у зважуванні встановлених Конституцією України цінностей зазначає, що оспорюваний припис Кодексу не порушує справедливого балансу між суспільним інтересом, який полягає у захисті економічного суверенітету України, зокрема митних інтересів держави як його складника, та захистом індивідуального права власності особи.

Наведене дає змогу Конституційному Суду України дійти висновку, що оспорюваний припис Кодексу узгоджується із принципом верховенства права (правовладдя) (частина перша статті 8 Конституції України).

З огляду на наведене Конституційний Суд України висновує, що абзац перший частини п'ятої статті 380 Кодексу є пропорційним та виправданим законодавчим засобом утручання в право власності, гарантоване статтею 41 Конституції України, а отже, не суперечить статті 8, частинам першій, четвертій статті 41, частині першій статті 57 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 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 перший частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України.

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».

ДРУГИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r(II)/2025 dated January 15, 2025, in the case upon the constitutional complaint of Artur Boiarov regarding the compliance of paragraph 1 of Article 380.5 of the Customs Code of Ukraine (regarding the protection of customs interests of Ukraine) with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

A. Boiarov appealed to the Constitutional Court of Ukraine to declare paragraph 1 of Article 380.5 of the Customs Code (hereinafter, the «Code») as inconsistent with the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

According to paragraph 1 of Article 380.5 of the Code, «temporarily imported vehicles for private use may be used on the customs territory of Ukraine exclusively by citizens who imported the said vehicles into Ukraine for their private needs».

The Constitutional Court of Ukraine emphasises that, having a wide discretion in regulating customs affairs, the Verkhovna Rada cannot act arbitrarily, however is obliged to implement constitutional values, in particular the rule of law (Article 8.1 of the Constitution), in terms of proportionality and with a balance between the protection of Ukraine's customs interests and the protection of individual human rights and freedoms.

The Constitutional Court of Ukraine states that under the provisions of the Istanbul Convention, the issue of imposing restrictions (or granting permission) on the use of a private vehicle imported into the customs territory of Ukraine by other persons belongs to the margin of appreciation of the states that have acceded to the Istanbul Convention.

The Constitutional Court of Ukraine states that the disputed provision of the Code as a normative construction makes it impossible (prohibits) for citizens to transfer the right to use temporarily imported private vehicles in the customs territory of Ukraine to other persons (both resident and non-resident citizens), except for those private vehicles that, according to the Law «On the Customs Tariff of Ukraine» No. 2697-IX dated October 19, 2022, are classified according to the Ukrainian Classification of Goods for Foreign Economic Activity (UCGFEA).

The legislative measure defined by paragraph 1 of Article 380.5 of the Code — restrictions in the form of a ban on the transfer to other persons of the right to use temporarily imported

private vehicles in the customs territory of Ukraine — does not violate the essence of the right to property, since, although it imposes certain restrictions on its exercise in terms of use, it does not provide for the application of unlawful deprivation of property rights prohibited by the Constitution of Ukraine (Article 41.4).

The Constitutional Court of Ukraine concludes that the provision of paragraph 1 of Article 380.5 of the Code does not contradict Article 57.1 of the Constitution of Ukraine, according to which «everyone is guaranteed the right to know his or her rights and obligations».

Taking into account the intention of the legislator, the Constitutional Court of Ukraine concluded that the purpose of the said legislative measure is constitutionally justified, as it is aimed at realization of such constitutional values as protection of economic sovereignty of Ukraine in terms of customs interests of the state and the state's desire to balance the budget of Ukraine (Article 95.3 of the Constitution). These constitutional values constitute a significant public interest, the protection of which determines the legitimacy of the purpose of the challenged provision of the Code.

The Constitutional Court of Ukraine notes that the disputed 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 interfering with the exercise by citizens of their rights to own, use and dispose of their property, namely, temporarily imported private vehicles; this measure is compatible with the obligations assumed by Ukraine under international treaties, in particular the Istanbul Convention.

The conclusion that the legislator chose the least burdensome means of interfering with individual property rights is also based on the fact that the disputed provision of the Code should be understood in conjunction with other provisions of the Code, which grant a citizen the right to choose the customs regime under which he/she intends to place a private vehicle, as well as the right to change the chosen customs regime. In addition, the disputed provision of the Code, which establishes restrictions by prohibiting the transfer by citizens of the right to use temporarily imported private vehicles in the customs territory of Ukraine to other persons (both resident and non-resident citizens), provides for exceptions, namely, the prohibition does not apply to private vehicles classified under heading 8903 (yachts and other floating craft for leisure or sport; rowing boats and canoes).

It should also be noted that the legislator did not establish legal liability for the transfer of a private use vehicle temporarily imported into the customs territory of Ukraine into the possession, use or disposal of a person who did not directly import such a vehicle into the customs territory of Ukraine, if the person who imported the private use vehicle into the customs territory of Ukraine is in the vehicle.

The interference with property rights established by the disputed provision of the Code is temporary in nature, as it restricts the right to transfer a temporarily imported private use vehicle for use by other persons only during the period of stay of such vehicle in the customs territory of Ukraine.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine declared paragraph 1 of Article 380.5 of the Customs Code of Ukraine as compliant with the Constitution of Ukraine (constitutional).

Supplementary information:

- The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
- First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

- Convention on the Temporary Importation of 1990 (Istanbul Convention) and Annexes A, B.1-B.9, C, D and E to the Istanbul Convention, adopted on June 26, 1990 in the city of Istanbul.

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 3-r(I)/2019, 05.06.2019;
- no. 1-r(II)/2022, 06.04.2022;
- no. 6-r(II)/2022, 22.06.2022;
- no. 9-r(II)/2022, 16.11.2022;
- no. 6-r(I)/2023, 06.09.2023.

European Court of Human Rights:

- *Krayeva v. Ukraine*, no. 72858/13, 13.01.2022;
- *Marckx v. Belgium*, no. 6833/74, 13.06.1979;
- *Rysovskyy v. Ukraine*, no. 29979/04, 20.10.2011;
- *Beyeler v. Italy*, no. 33202/96, 05.01.2000;
- *Del Río Prada v. Spain*, no. 42750/09, 21.10.2013.

ОКРЕМА ДУМКА (збіжна)

**судді Конституційного Суду України Василя Лемака
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою Боярова Артура Володимировича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу першого частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України
(щодо захисту митних інтересів України)**

Другий сенат Конституційного Суду України 15 січня 2025 року ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою Боярова Артура Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України (щодо захисту митних інтересів України) № 1-р(II)/2025 (далі — Рішення).

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

I. Які особливості методології обґрунтування Рішення?

1. Фабула Рішення передбачає, що заявник, звернувшись до Конституційного Суду України (далі — Суд), просив перевірити на відповідність Конституції України абзац перший частини п'ятої статті 380 Митного кодексу України (далі — Кодекс), яким встановлено, що «тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування можуть використовуватися на митній території України виключно громадянами, які ввезли зазначені транспортні засоби в Україну, для їхніх особистих потреб» (далі — оспорюваний припис Кодексу).

Суд перевінив оспорюваний припис Кодексу і визнав його таким, що відповідає Конституції України. Звісно, важливим є не тільки сам висновок, а передусім — методологія його мотивування.

2. Мотивувальна частина Рішення містить повний перелік джерел конституційної аргументації: а) конституційний текст; б) юридичні позиції самого Суду; в) акти міжнародного права, якими гарантовано право власності, зокрема спеціалізовану Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) щодо предмета регулювання, а також відповідну судову практику. І хоча автору цих рядків як доповідачу у справі не вдалося переконати колег щодо прямого використання джерел правничої наукової доктрини у сфері цивільного права в аспекті консесуального розуміння авторитетними ученими обсягу категорій і понять «право власності», «право використання» тощо (наприклад, у працях Дзери О.В., Кузнецової Н.С., Майданика Р.А., Спасибо-Фатєєвої І.В. та інших), безумовно, Суд базував свої юридичні позиції з урахуванням їхніх наукових здобутків. Однак на цьому особливості Рішення не вичерпуються.

3. Слід звернути увагу на концептуальну схему оцінки конституційності оспорюваного припису Кодексу як державного втручання у сферу людських прав, а саме у право власності, а також на сукупність та на послідовність інтелектуальних операцій під

час проведення такої оцінки. У застосованих Судом у Рішенні підходах, попри зовнішню схожість із підходами в інших рішеннях Суду, має місце значна специфіка.

3.1. По-перше, сукупність складових оцінки конституційності державного втручання — оспорюваного припису Кодексу — становлять такі елементи (див. пункт 7 мотивувальної частини Рішення):

- перевірка збереження сутності людського права;
- перевірка на «передбачено законом» із охопленням критерію «якості закону» (в аспектах доступності, точності й передбачуваності) — з урахуванням вимог статті 57 Конституції України («кожному гарантується право знати свої права і обов'язки») та відповідних методик практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ);
- перевірка правомірності мети законодавчого засобу втручання за допомогою такого інструменту, як «пояснювальна записка» до відповідного проєкту закону (тобто суб'єктивного наміру законодавця на момент ухвалення закону). Однак у Рішенні Суд не обмежився «наміром законодавця» і пішов далі, сформулювавши мету оспорюваного припису Кодексу в об'єктивному сенсі — через проведення його органічного зв'язку з цінностями конституційного порядку (захист економічного суверенітету України в аспекті митних інтересів держави та прагнення держави до збалансованості Державного бюджету України), які «становлять вагомий суспільний інтерес, захист якого зумовлює правомірність (легітимність) мети оспорюваного припису Кодексу»;
- дослідження пропорційності (домірності) засобу втручання держави через три кроки:

- 1) критерій придатності засобу втручання, з'ясувавши, що «його застосування раціонально пов'язане із правомірною метою та сприяє її досягненню» (до речі, ймовірно, що Суд у своїй попередній практиці ніколи не застосовував цього критерію як безпосереднього аргументу в аналізі домірності, а лише посилався на нього у практиці іноземних чи міжнародних судів);
- 2) критерій необхідності в демократичному суспільстві цього засобу втручання в аспекті використання найменш обтяжливого засобу (Суд доволі широко надав підґрунтя для такого висновку, а не просто констатував його);
- 3) критерій пропорційності у вузькому розумінні (*stricto sensu*), тобто потреби у зважуванні встановлених Конституцією України цінностей (у ній йшлося про встановлення справедливого балансу між суспільним інтересом, який полягає у захисті економічного суверенітету України, зокрема митних інтересів держави як його складника, та захистом індивідуального права власності особи).

3.2. По-друге, слід звернути увагу на послідовність зазначених інтелектуальних операцій (свого роду «алгоритм» дослідження сумісності з Конституцією України державного втручання у людське право). На першому місці — встановлення того, чи не є засіб утручання держави настільки інтенсивним, що порушує саму сутність права власності. Хоча категорія «сутність» людського права чи свободи є широко вживаною Судом у його попередній практиці, Суд рідко пояснював, чому констатував наявність чи відсутність вторгнення в сутність права чи свободи, зокрема й суть того, що він розуміє як вторгнення в сутність (чи ядро) людського права чи свободи.

4. У Рішенні Суд вважав, що засіб утручання «не порушує сутності права власності, оскільки хоч і накладає певні обмеження щодо його реалізації в аспекті користування, однак не передбачає застосування забороненого Конституцією України протиправно-

го позбавлення права власності (частина четверта статті 41 Основного Закону України)» (підпункт 7.1 пункту 7 мотивувальної частини). Мені здається, слід окремо звернути увагу на проблему розуміння сутності людського права чи свободи та його місця в дослідженні домірності (пропорційності) втручання у сферу захисту людських прав.

II. Що таке «сутність людських прав і свобод»?

5. З'ясування цього питання важливе не лише з академічної точки зору, а й також із прикладної. Якщо Суд неправильно визначить «сутність індивідуального людського права», яке зазнає атаки з боку держави, наслідки два — він або встановить «порушення» людського права у ситуації, коли такого порушення немає, або ж навпаки — не побачить порушення там, де воно фактично має місце.

Категорія «сутності прав і свобод людини» не згадується в тексті Конституції України 1996 року, хоча на той час деякі «старі конституції» містили таку згадку. Наприклад, у статті 19 (параграф 2) Основного Закону Німеччини 1949 року зазначено: «Не може бути порушене фундаментальне право в своїй сутності».

6. Однак «сутність людського права» як непорушна основа (ядро) людських прав і свобод безпосередньо впливає з приписів Конституції України, за якими «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (друге речення частини першої статті 21); «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» (частина друга статті 22). Із цього вбачається, що у людських правах і свободах є основа, яка є невідчужуваною, непорушною й нескасовною. Доволі часто окреслити «сутність людського права», яка є головним критерієм розмежування допустимого обмеження людського права від його «порушення», є складним завданням для судової практики (і практики Суду).

7. Контури визначення «сутності людських прав і свобод», гарантованих Конституцією України, все ж пов'язані з суттю конституційного порядку України. Це означає, на мою думку, декілька важливих моментів.

7.1. Перше. Передусім слід наголосити, що саме поняття людських прав і свобод позначає сферу захисту Людини від свавілля. Тому сутність цих прав і свобод об'єктивно і суб'єктивно пов'язана з суттю Людини, тобто її життям, гідністю, свободою та рівністю. Ясно, що Людина у своєму житті (у суспільстві разом з іншими людьми) зважає на те, що, реалізуючи свої права і свободи, має враховувати два моменти: а) права інших людей; б) деякі вагомні цілі суспільства, які необхідні для нормального існування всіх людей. Однак і в цьому випадку категорія сутності людських прав і свобод демонструє те, що в житті людини є такі ділянки, які захищені від інших людей, навіть коли їх більшість, і головне — незалежно від сформульованих суспільних цілей. Ідея конституції якраз і полягає у тому, щоби захистити сутність індивідуальних прав і свобод, крім іншого, і від публічної влади, яка спирається на інтереси демократичної більшості. У цьому аспекті важливо наголосити на тому, що ця сутність людських прав і свобод (свобода, людська гідність, рівність) презюмується як конституційна цінність, тоді як втручання держави в неї — підлягає виправданню.

Суд уже висловлював подібні позиції, зокрема у Рішенні від 22 червня 2022 року № 5-р(II)/2022 (справа щодо дискримінації у реалізації права на житло) сформулював таку позицію:

«З огляду на зміст приписів статті 21 Конституції України, відповідно до яких „усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах“, „права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними“, Конституційний Суд України дійшов висновку, що свобода (вільність) людини *a priori* є визначальною та пріоритетною для шанування державою загалом, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами.

Конституційний Суд України керується тим, що конституційна презумпція людської свободи обумовлює доконечність потреби обґрунтування будь-якого істотного її обмеження з боку держави» (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

7.2. Друге. Сутність людського права, гарантованого Конституцією України, пов'язана з самою метою ухвалення Конституції України (забезпечення прав і свобод людини — абзац четвертий преамбули), а також із чітко визначеними конституційними цілями допустимого обмеження людських прав. Звідси випливає, що конституційне правило, яке гарантує людське право (спеціалізована норма чи принцип), має бути сприйнято завжди як загальне правило, тоді як утручання в людське право — як виняток, який повинен бути виправданим (передусім конституційною метою, але не лише нею). Якщо втручання держави *a priori* спрямоване на повне скасування людського права (його блокування, зупинення чи інше знецінення) — атаковано його сутність. І ЄСПЛ, і Суд якраз для цього випадку вживають формулювання, за яким людське право стає «теоретичним та ілюзорним», а не дієвим та практичним, тобто таким, яким можна скористатися.

7.3. Третє. Для чіткого встановлення «порушення людського права» внаслідок вторгнення у його сутність важливим є дослідження змісту засобу втручання на предмет його відповідності приписам Конституції України, які чітко викладені *expressis verbis*, а відтак мають бути застосовані прямо. При цьому нерідко йдеться про конституційні принципи, якими гарантовано людські права.

Наприклад, сутність права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України, окреслено такими приписами Основного Закону України: «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди»; «делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» (частини перша, друга статті 124); «незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України»; «вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється» (частини перша, друга статті 126); «суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання» (частина перша статті 129¹). Суд у Рішенні від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021 зазначив, що «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). Для підтвердження подібних міркувань слід згадати пункт 1 статті 6 Конвенції: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення».

Відтак очевидно, що коли внаслідок державного втручання (наприклад, законодавчого регулювання) повноваження судів передано іншим державним органам, або коли скасовано гарантії незалежності суддів, або коли держава вирішує відмовитися від виконання кінцевих судових рішень — у всіх цих випадках буде йтися про порушення права на судовий захист, оскільки буде атаковано саму його сутність.

7.4. Четверте. Звісно, що сутність людського права буде порушено у будь-якому разі, якщо державне втручання в людські права і свободи буде вчинено так званою «прямою дією» держави — адміністративною практикою держави, а не через приписи права з дотриманням вимог щодо їх якості.

8. Ще один приклад із судової практики. Суд Справедливості Європейського Союзу (Велика палата) у рішенні у справі *Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner* від 6 жовтня 2015 року (C-362/14) висловив позиції щодо розуміння сутності людських прав, акцентувавши, зокрема, на такому:

«93. Законодавство не обмежується тим, що є суворо необхідним, якщо воно дозволяє, на загальній основі, зберігання всіх персональних даних усіх осіб, чії дані були передані з Європейського Союзу до Сполучених Штатів, без будь-яких розмежувань, обмежень чи винятків, зроблених у світлі переслідуваної мети та без встановлення об'єктивного критерію, за допомогою якого можна було б визначити межі доступу державних органів до даних та їх подальшого використання для конкретних цілей, які є суворо обмежені та здатні виправдати втручання, яке спричиняє як доступ до цих даних, так і їх використання <...>».

94. Зокрема, законодавство, яке дозволяє державним органам мати загальний доступ до вмісту електронних комунікацій, повинно розглядатися як таке, що порушує суть фундаментального права на повагу до приватного життя, гарантованого статтею 7 Хартії <...>».

95. Подібним чином законодавство, яке не передбачає будь-якої можливості для особи використати засоби правового захисту, щоб отримати доступ до персональних даних, що стосуються її, або отримати виправлення чи видалення таких даних, не поважає сутність фундаментального права на ефективний судовий захист, як це закріплено в статті 47 Хартії. Перший параграф статті 47 Хартії вимагає, щоб кожен, чії права та свободи, гарантовані законодавством Європейського Союзу, було порушено, мав право на ефективний засіб правового захисту в суді відповідно до умов, викладених у цій статті. Саме існування ефективного судового перегляду, призначеного для забезпечення дотримання положень законодавства ЄС, є невід'ємним елементом існування верховенства права <...>».

9. Слід звернути увагу, Суд Справедливості Європейського Союзу у зазначеному рішенні виклав певні критерії, які дають змогу установити порушення сутності людського права, зокрема: 1) державне втручання здійснюється через засіб, який не містить будь-яких розмежувань, обмежень чи винятків; тобто йдеться про і надмірне, і явно не виправдане широке вторгнення держави у людські права; 2) засіб втручання у сферу людських прав не встановлює об'єктивного критерію, за допомогою якого можна було б визначити межі державного втручання, зокрема їх спирання на конкретні повноваження державних органів та зв'язок із досягненням конкретних цілей; 3) засіб втручання не встановлює будь-якої можливості для особи вжити ефективного засобу правового захисту (зокрема у суді) для перевірки втручання держави в індивідуальне людське право, його захисту й відновлення.

III. Потреба в корегуванні формули оцінки конституційної допустимості обмежень у реалізації людських прав

10. Суд запровадив бачення оцінки конституційної допустимості обмеження людських прав ще до повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. В одній із його позицій було зазначено, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Ця юридична позиція зіграла позитивну роль у розвитку офіційної конституційної доктрини, однак **підлягає розвитку та уточненню** в кількох аспектах.

11. По-перше, наведена юридична позиція Суду адресована законодавцю, який збирається здійснити регулювання, і, мовляв, перед ним може постати (а може і не постати) питання обмеження прав і свобод людини.

Насправді кожне законодавче регулювання зацікавлений суб'єкт, якому адресовані приписи права, може сприймати як державне втручання у захисну сферу його прав і свобод (і як відповідне обмеження свободи чи людської гідності), а завданням Суду є оцінити виправданість такого втручання, тобто перевірити його на відповідність Конституції України. Практика Суду підтверджує, що припис закону і з регулятивними, і з захисними нормами (навіть норма Загальної частини Кримінального кодексу України) може бути визнаний державним втручанням у захисну сферу людських прав і свобод, а відтак — обмеженням людських прав. Річ не у втручанні й навіть не у встановленні обмежень. За допомогою розгляду справи ординарні суди або судовий орган конституційного судочинства мають відповісти на ключове питання: чи є встановлене втручання держави у людські права таким, що не лише обмежує це право, а є несумісним із Конституцією України, а відтак порушує людське право, гарантоване Основним Законом України. Наприклад, законодавець урегульовує порядок виконання кримінального покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Однак якщо цей порядок не містить деяких складників, з якими пов'язане гарантування людських прав, він може бути оцінений як порушення цих прав.

12. Цей приклад не є гіпотетичним, оскільки у Рішенні від 16 вересня 2021 року № 6-р(П)/2021 (справа про перегляд вироку особою, караній на довічне позбавлення волі) Суд дійшов висновку:

«Водночас довічне позбавлення волі особи без подальшої можливості її звільнення означає урівняння строку довічного позбавлення волі з позбавленням волі до завершення природного життя людини, а отже, заперечує не тільки мету покарання, а й саму сутність людської гідності, ставить під сумнів її абсолютний характер та становить порушення позитивного обов'язку держави захищати гідність людини, а отже, не відповідає частині першій статті 3, статті 23, частині другій статті 28, частині третій статті 63 Конституції України» (абзац сьомий пункту 4 мотивувальної частини).

13. Зауважу, що ця проблема також не нова, оскільки ще у рішенні у справі *Crowley v. Christensen* (1890) Верховний Суд Сполучених Штатів Америки сформулював хорошу ідею про обмеження користування правом власності, яке впливає з потреби законодавчого регулювання:

«Безсумнівно, це правда, що кожен громадянин Сполучених Штатів має право займатися будь-якою законною торгівлею чи бізнесом, згідно з такими обмеженнями, які накладаються на всіх осіб того самого віку, статі та стану. Але володіння та користування всіма правами залежить від таких розумних умов, які керівна влада країни може вважати необхідними для безпеки, здоров'я, миру, доброго порядку та моралі суспільства. Навіть сама свобода, найбільше з усіх прав, не є необмеженим дозволом діяти згідно з власною волею. Це лише свобода від обмежень за необхідних умов однакового користування тим самим правом іншими. Тоді це свобода, яка регулюється законом. Право набувати, користуватись і розпоряджатись власністю проголошено в конституціях кількох штатів одним із невід'ємних прав людини, але ця декларація не вважається перешкодою законодавчому органу будь-якого штату ухвалювати закони щодо набуття, користування та розпорядження майном. Які договори щодо його придбання та розпорядження є дійсними, а які недійсними та оспорюваними, коли вони мають бути укладені в письмовій формі, а коли вони можуть бути укладені усно, і за допомогою яких інструментів це може бути передано чи закладено, є предметом постійного законодавства. А щодо користування власністю загальне правило полягає в тому, що воно повинно супроводжуватися такими обмеженнями, які не заважатимуть рівному користуванню своєю власністю іншими. *Sic utere tuo ut alienum non laedas* — це принцип універсального застосування».

14. По-друге, твердження про те, що обмеження у реалізації конституційних прав і свобод «мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України», є глибоко помилковими, виходячи з такого:

а) Конституція України не встановлює (і не може встановлювати) обмежень у реалізації прав і свобод людини, оскільки сама ідея конституції з самого початку і до сьогодні полягає у протилежному — гарантувати людські права і свободи і, з цієї метою, — обмежувати публічну владу. Це характерно і для Конституції Сполучених Штатів Америки 1787 року, і для Конституції України 1996 року (як уже було зазначено, метою ухвалення Конституції України є забезпечення людських прав і свобод).

Звертаю увагу на такий момент. Загальну формулу допустимості обмежень людських прав поміщено у частину першу статті 64 Конституції України, в якій визначено: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України». Ще раз. Обмеження прав людини, як виняток, можливі «у випадках, передбачених Конституцією України», однак самою Конституцією України не встановлюються. З іншого боку, зазначений припис Конституції України не встановлює, яким має бути рівень нормативного регулювання, що може мати наслідком обмеження реалізації людських прав.

Натомість у формулі юридичної позиції Суду у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 сформульовано інакше — такі обмеження «мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України». **Кардинальна різниця полягає в тому, що насправді конституційний текст не встановлює таких обмежень, однак передбачає випадки, зокрема цілі, досягнення яких може слугувати підґрунтям для обмеження реалізації деяких людських прав законодавцем чи іншими суб'єктами.** Ін-

шими словами, Конституція України не встановлює обмеження, а допускає їх у певних випадках, пов'язаних із конституційними цілями та процедурами.

Наприклад, частина друга статті 32 Конституції України встановлює таке: «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».

Варто звернути увагу, що у зазначеному тексті встановлена заборона (загальне правило) містить вузькі винятки для цілей, які можуть бути досягнуті законом у спосіб обмеження людського права — таких цілей лише три.

В інших випадках регулятивна роль тексту Конституції України (наприклад, установлення у ньому кваліфікаційних вимог для зайняття певних посад або кількості членів парламенту) є класичним проявом взаємозв'язку нормативного впорядкування і категорії «обмеження в реалізації» людських прав і свобод — звісно, з тією особливістю, що в цьому випадку йдеться про найвищий ступінь юридичного закріплення та консенсусу у розумінні подібних питань (з іншого боку — різке ускладнення юридичного захисту проти втручання в людські права на цьому рівні). Звісно, таке конституційне регулювання слід сприймати через функцію конституції щодо запровадження системи публічної влади та її повноважень. У цьому випадку, зважаючи на традиційну тривалість дії конституційного тексту, на відміну від звичайних законів та відокремлення Конституції України від поточної політики, впорядковуючий вплив конституційних приписів у сучасних умовах може водночас слугувати засобом обмеження людських прав украй рідко. У зв'язку з цим можна згадати хіба що випадок в Угорщині, коли голові Верховного Суду цієї держави у спосіб нового конституційного регулювання було припинено повноваження з 1 січня 2022 року за три з половиною роки до очікуваної дати закінчення [див. рішення Європейського суду з прав людини у справі *Baka v. Hungary* від 23 червня 2016 року (Заява № 20261/12)]. Однак у цьому випадку в Угорщині йшлося про перетворення конституційного регулювання в інструмент поточної політики;

б) так само помилковим є твердження в юридичній позиції Суду у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, що обмеження реалізації людських прав і свобод має бути встановлене виключно, окрім Конституції України, законами України. Іншими словами, у зазначеній юридичній позиції Суду стверджено, що лише закони України можуть слугувати безпосереднім інструментом обмеження реалізації людських прав і свобод, тобто таким, який є сумісним із Конституцією України. Відтак якщо йдеться про те, що втручання в людські права і свободи учиняється іншим актом, то *a priori* його слід визнати несумісним із Конституцією України уже тому, що він не є законом України.

Із таким підходом я не згоден з огляду на аргументи, які слід розглянути окремо.

15. По третє, в юридичній позиції Суду у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 йдеться про «легітимну мету» обмежень і про те, що обмеження в реалізації людських прав і свобод мають бути «обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини). Однак у цьому аспекті слід зазначити й про те, що так звана «легітимна мета» засобу державного втручання не є абстрактною і виводиться свавільно, а передусім має бути пов'язана з цілями відповідного обмеження, які встановлені в Конституції України для цього людського права чи свободи, або ж із іншими конституційними цінностями.

У будь-якому разі так звана «легітимна мета» державного втручання має стосуватися суспільних проблем, які є нагальними та суттєвими у демократичному суспільстві, а відповідні засоби такого втручання мають бути ретельно розробленими саме для досягнення такої мети та раціонально пов'язаними з нею (критерій придатності).

16. По-четверте, хоча «пропорційність» і згадується в зазначеній юридичній позиції Суду у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, обсяг пропорційності зазвичай містить ще один важливий складник — так звану «пропорційність у вузькому сенсі», коли зважуванню підлягають конституційні цінності, які атакуються обмежувальним засобом, та ті конституційні цінності, які пов'язані з метою засобу (формула полягає в тому, що чим серйозніші згубні наслідки засобу, тим важливішою має бути мета). В Рішенні з цього приводу зазначено:

«Конституційний Суд України, керуючись тим, що „використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства“ (частина сьома статті 41 Основного Закону України), після дослідження пропорційності засобу обмеження у вузькому розумінні (*stricto sensu*) і потреби у зважуванні встановлених Конституцією України цінностей зазначає, що оспорюваний припис Кодексу не порушує справедливого балансу між суспільним інтересом, який полягає у захисті економічного суверенітету України, зокрема митних інтересів держави як його складника, та захистом індивідуального права власності особи» (підпункт 7.4.3 пункту 7 мотивувальної частини).

17. Нарешті, по-п'яте, оцінку державного втручання варто здійснювати в іншому алгоритмі, ніж той, який викладено у вище наведеній юридичній позиції Суду [нагадаю — у ній спочатку викладено потребу в обмеженні, далі наведено оцінку правового регулювання, яка охоплює дослідження пропорційності разом із (на заключному етапі) вимогою не порушувати сутність права чи свободи]. **Мені здається, що логіка підказує зворотній алгоритм: спочатку треба дослідити питання, чи не порушено сутність людського права або свободи (обов'язково з указівкою сутності цього права чи свободи), і лише за наявності заперечної відповіді (ні, не порушено) наступними кроками мають стати дослідження пропорційності обмеження реалізації права або свободи. Тільки у випадку, коли визнано збереження сутності права чи свободи (його непорушного «ядра»), йдеться насправді про виправдане «обмеження» людських прав, а не їх «порушення» внаслідок державного втручання.** Іншими словами, немає сенсу вимірювати пропорційність (домірність) державного втручання, якщо встановлено, що має місце посягання на саму сутність цього права або свободи.

18. Такий підхід не є новим. Німецький науковець П'єр Тільбергер (*Pierre Thielbörger*) у цікавому дослідженні щодо сутності міжнародних людських прав наголошував, що «там, де йдеться про сутність права, немає місця для аналізу пропорційності. Жодні обмеження, пропорційні чи ні, не допускаються, якщо йдеться про сутність» [*German Law Journal* (2019), 20, pp. 924–939].

Суд у своїй практиці застосовував такий підхід, зокрема у Рішенні від 18 липня 2024 року № 8-р(II)/2024 (справа про гарантії судового контролю за дотриманням прав осіб, яких утримують під вартою) зауважив:

«З огляду на те, що законодавець оспорюваними приписами Кодексу допустив втручання в сутність людських прав, гарантованих статтями 29, 55 Конституції Украї-

ни, та порушив відповідні приписи Основного Закону України, якими гарантовано обсяг їх здійснення (*expressis verbis*), Конституційний Суд України констатує, що немає потреби досліджувати приписи частини шостої статті 615 Кодексу з огляду на їх домірність» (абзац п'ятий підпункту 8.3 пункту 8 мотивувальної частини).

IV. Як розуміти поняття «передбачено законом»?

19. На мою думку, обсяг поняття «передбачено законом» для позначення інструменту конституційно допустимого втручання у людські права і свободи (і можливого обмеження їх реалізації) не може обмежуватися виключно «законами України» з таких аргументів.

Перше — конституційний текст. Те, що нібито конституційність утручання у людські права залежить лише від певного рівня нормативного регулювання, не впливає з Конституції України. Звертаю увагу, що, називаючи випадки та цілі, коли допустиме обмеження людських прав, чи формулюючи потребу в нормативному регулюванні на субконституційному рівні у статтях 29–35, 39–47 Основного Закону України, конституцієдавець уживає слово «закон». І лише тоді, коли справді має намір зазначити про потребу в законодавчому регулюванні в обмеженні людських прав, тоді й уживає сполуку «закон України». Наприклад, у статті 36 Конституції України щодо обмежень на членство в політичних партіях та профспілках ужито сполуку «закон України», хоча йдеться про встановлення прямих обмежень для іноземців.

20. Наголошую ще на одному. **У тих випадках, коли йдеться про цілеспрямоване, системне (масове) або інтенсивне втручання у людські права і свободи з головною метою — обмежити, то поняття «передбачено законом» слід справді розуміти як «передбачене законом України»,** виходячи частково з тексту Конституції України (вимог статті 92 чи частини другої статті 64). Наприклад, коли йдеться про кримінальне право чи опис складів правопорушень у інших сферах права, то вимога закону України як інструменту є безумовною. Від такого нормативного регулювання слід відрізняти впорядковувальну роль приписів права у суспільстві, які можуть бути визнані судовою практикою як «обмеження», а можуть і не бути оцінені у такий спосіб.

21. *Друге — юридичні позиції Суду.* Суд зазначав, що, наприклад, «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. При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів» [абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019 (суддя-доповідач — Колісник В.П.)]. Юридичну позицію з формулою щодо державного втручання «на підставі закону» Суд використав у своїх наступних рішеннях, зокрема у Рішенні від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020 (суддя-доповідач — Литвинов О.М.), а також у Рішенні від 21 липня 2021 року № 3-р(ІІ)/2021 (суддя-доповідач — Городовенко В.В.).

22. З цього випливає, що йдеться про потребу в законодавчому підґрунті для інструменту втручання у людські права, що може бути втілено двома (а не одним) спо-

собами: 1) перший спосіб — засіб утручання у законі України; 2) другий спосіб — засіб утручання не в законі України, однак орган публічної влади наділений повноваженнями на підставі законів України, зокрема щодо конкретного предмета регулювання. Другий спосіб, як установлює Основний Закон України, характерний для Президента України, який «на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України» (частина третя статті 106), та Кабінету Міністрів України, який «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України» (пункт 10 статті 116), та інших органів державної влади.

23. *Третє — позиції ЄСПЛ.* Вимога «передбачене законом», як засвідчує досвід тлумачення Конвенції у рішеннях ЄСПЛ, передбачає не рівень нормативного регулювання (акти парламенту чи уряду) і навіть не вимогу нормативних актів (законодавства), а дещо інше, на чому неодноразово наголошував ЄСПЛ. Так, у Рішенні Суд нагадав, що «оспорюваний припис Кодексу, який є засобом державного втручання в індивідуальне право власності, є таким приписом права, який відповідає вимогам „якості закону“ в аспектах доступності, точності і передбачуваності та дозволяє уникнути свавілля. Щодо цього у рішенні у справі *Del Rio Prada v. Spain* від 21 жовтня 2013 року (заява № 42750/09) ЄСПЛ наголошував, що встановлений Конвенцією стандарт „законності“ вимагає, щоб усе законодавство було достатньо чітким для того, щоб особа мала змогу (отримавши за потреби відповідну пораду) передбачити — до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, — наслідки, що їх може спричинити конкретна дія (§ 125). Із наведеного Суд дійшов висновку, що оспорюваний припис Кодексу „викладено у спосіб, що дає можливість особі, після отриманої за потреби юридичної консультації, чітко зрозуміти зміст законодавчої вимоги, зокрема передбачити наслідки, пов'язані з відповідною поведінкою особи. Отже, Конституційний Суд України висноує, що припис абзацу першого частини п'ятої статті 380 Кодексу не суперечить частині першій статті 57 Конституції України, за якою „кожному гарантується право знати свої права і обов'язки“» (підпункт 7.2 пункту 7 мотивувальної частини).

24. Такий підхід ЄСПЛ ґрунтується на послідовній практиці. Так, ЄСПЛ у рішенні у справі *The Sunday Times v. The United Kingdom* від 26 квітня 1979 року (заява № 6538/74) зауважив, що «термін „закон“ у формулі „передбачено законом“ охоплює не лише статuti, а й „неписане право“, а тому мислити інакше означало би „явно суперечити намірам укладачів Конвенції“» (§ 47). ЄСПЛ не зупинився на цьому, а в § 49 цього ж рішення, говорячи про «закон» (чи припис права), звернув увагу не тільки на те, що він має бути доступним («громадянин повинен мати можливість мати вказівки, які є адекватними обставинам правових норм, застосовних до даного випадку»), а й на вимогу достатньої точності припису права, «щоб дозволити громадянину регулювати свою поведінку: він повинен бути здатним — якщо необхідно, з відповідною порадою — передбачити, до розумної міри обставини, наслідки, які може спричинити дана дія»; на його ж думку, «знову ж таки, хоча певність є дуже бажаною, вона може спричинити надмірну жорсткість, і закон повинен бути в змозі йти в ногу з мінливими обставинами. Відповідно, багато законів неминуче сформульовано в термінах, які більшою чи меншою мірою є нечіткими, і тлумачення та застосування яких є питаннями практики».

25. В одному з останніх рішень ЄСПЛ — справа *HW v. France* від 23 січня 2025 року (заява № 13805/21) — з приводу розуміння поняття «передбачене законом» зазначено:

«Терміни „передбачене законом“ означають не лише те, що інкримінований захід має підставу у внутрішньому законодавстві, але й те, що закон є доступним і що він визначений з достатньою точністю <...>. Термін „закон“ слід розуміти в його змістовному та неформальному сприйнятті. Таким чином, він включає писане право, яке не обмежується законодавчими текстами, але також правові акти та інструменти нижчого рангу, яке не включає писане право. Підсумовуючи, закон є текстом, як його тлумачили компетентні суди» (§ 65).

26. Приклад Латвійської Республіки. У статті 116 Конституції Латвійської Республіки встановлено, що деякі людські права можуть бути обмежені саме у встановлених законом випадках — для захисту таких конституційних цінностей, як права інших людей, демократичний лад держави, безпека, добробут та моральність суспільства. Однак далі є цікавим, як Конституційний Суд Латвійської Республіки витлумачує цей конституційний припис.

У рішенні Конституційного Суду Латвійської Республіки від 12 грудня 2014 року у справі № 2013-21-03 (справа про обов’язкові акти Ризької міської ради) є чітка юридична позиція: «Тлумачачи цю конституційну норму у зв’язку з практикою ЄСПЛ, Конституційний Суд дійшов висновку, що слово „закон“ охоплює не лише закони, прийняті Сеймом, а й інші загальнообов’язкові (зовнішні) нормативні акти, якщо вони видані на підставі закону, опубліковані в порядку, визначеному нормативними актами, і сформульовані достатньо чітко, щоб адресат міг зрозуміти свої права та обов’язки, а також мають відповідати принципам правової держави» (пункт 11).

27. Хочу наголосити й на тому, що, як уже було зазначено, якщо йдеться про питання системних і масових обмежень людської поведінки, втручання в людські права має бути здійснене виключно законом України. Зверніть увагу, це прямо випливає з Конституції України. Пункт 1 частини першої статті 92 Основного Закону України встановлює, що «основні обов’язки» визначаються виключно законами України (не будь-які обов’язки, а лише основні). Варто нагадати, що саме покладення на осіб обов’язків є головним (і найбільш ефективним) інструментом утручання у сферу людських прав.

28. Так, наприклад, в умовах надзвичайної ситуації, пов’язаної з заходами протидії епідемії COVID-19, коли, однак, не було запроваджено надзвичайного стану, Суд висловлював свою позицію з цього питання доволі чітко:

«Конституційний Суд України наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом — актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020).

29. Однак до цього слід додати низку зауважень. Справді, закон як парламентський акт має чимало переваг (від утілення ролі парламенту, принципу демократії й до вищої стабільності), однак мінливі обставини воєнного стану, зокрема гострота ситуації у надзвичайних умовах, можуть вимагати більш оперативного і більш деталізованого регулювання, ніж це може бути втілено в «законі» (у вузькому значенні).

30. Ще раз варто повторити. Надто категоричні висновки щодо будь-якого реагування на динамічну ситуацію Президентом України чи Урядом України у формі їхніх рішень, а не законодавцем у формі закону України, і внаслідок цього — сумніви з мотивів конституційності, що навряд чи є виправданим із багатьох точок зору. Однак **найбільшою шкодою такого категоричного підходу стало би «охолодження» намірів Президента України чи Уряду України активно діяти в період смертельної загрози для нації у нинішніх умовах повномасштабної війни, або (що ще гірше) ці конституційні інститути влади пробували би діяти загалом за межами правових форм рішень.** Я вже не говорю про природну нездатність будь-якого парламенту в демократичних державах оперативно (ургентно) врегульовувати розв'язання проблем ще й тому, що ухвалення законів — це процедури і дискусія. Під час війни до цього слід додати питання безпеки роботи законодавця.

Однак наведене не означає, що органи публічної влади можуть діяти без законодавчого підґрунтя, створеного саме парламентом.

31. У США суть відомої доктрини значущих питань (*Major questions doctrine*) справді передбачає акцентування на способі, яким Конгрес передає повноваження щодо регулювання адміністративним агентствам, і на тому, що «питання великого політичного чи економічного значення» мають залишатися за Конгресом, обраним народом. Ідеться про те, як судам тлумачити статут, яким делеговане регулювання певного питання адміністративному агентству, при цьому Верховний Суд Сполучених Штатів Америки у рішенні у справі *FDA проти Brown & Williamson Tobacco Corp.* (2000) наголосив, що особливу увагу варто звернути на те, як висловився Конгрес із питання, переданого для регулювання до адміністративного агентства. Ще в одному рішенні у справі *West Virginia v. Environmental Protection Agency* (2022) Верховний Суд Сполучених Штатів Америки зазначив, що національне агентство для підтвердження наміру регулювати певне питання **має не тільки послатися на правдоподібний нормативний текст, а й прямо вказати на «чіткий дозвіл Конгресу» на повноваження, на які воно претендує.**

32. Висновки, які я хочу зробити в цій своїй окремій думці, полягають у тому, що, напевно, одним із головних викликів у діяльності Суду на сьогодні є **розвиток методології обґрунтування всіх його рішень**, включення до арсеналу такого обґрунтування не лише нових джерел, а й цілком нових підходів, які є результатом діалогу конституційних судів демократичних держав. І сподіваюся на те, що Рішення Суду від 15 січня 2025 року № 1-р(II)/2025 у справі про захист митних інтересів України є маленьким кроком у цьому напрямі.

Суддя
Конституційного Суду України

Василь ЛЕМАК

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4,
частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір»
(щодо доступу до суду касаційної інстанції у цивільному судочинстві)**

Київ
20 січня 2025 року
№ 2-р(П)/2025

Справа № 3-131/2023(242/23)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 14, ст. 87) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Голова Верховного Суду Кравченко С.І., Міністр юстиції України Малюська Д.Л.; науковці: Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України — доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Тимченко Г.П.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — доктор юридичних наук, професор Гусаров К.В.; Донецького національного університету імені Василя Стуса — кандидат юридичних наук, доцент Атаманчук І.В.,

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

1. Конторський П.Ф. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині першій статті 8; частинам першій, другій стат-

ті 24 у взаємозв'язку зі статтею 48; частинам першій, другій статті 55 у взаємозв'язку з частиною третьою статті 22; пункту 1 частини другої статті 129 Конституції України (конституційність) підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4, частину першу статті 8 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI зі змінами (далі – Закон).

1.1. Згідно з підпунктом 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону ставка судового збору за подання до суду касаційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до касаційної скарги на рішення суду встановлюється в розмірі 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги в розмірі оспорюваної суми.

Частиною першою статті 8 Закону визначено таке: «Враховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою за її клопотанням відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі за таких умов:

- 1) розмір судового збору перевищує 5 відсотків розміру річного доходу позивача — фізичної особи за попередній календарний рік; або
- 2) позивачами є:
 - а) військовослужбовці;
 - б) батьки, які мають дитину віком до чотирнадцяти років або дитину з інвалідністю, якщо інший з батьків ухиляється від сплати аліментів;
 - в) одинокі матері (батьки), які мають дитину віком до чотирнадцяти років або дитину з інвалідністю;
 - г) члени малозабезпеченої чи багатодітної сім'ї;
 - г) особа, яка діє в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена; або
- 3) предметом позову є захист соціальних, трудових, сімейних, житлових прав, відшкодування шкоди здоров'ю».

1.2. Конторський П.Ф. вважає неконституційним підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, яким визначено розмір ставки судового збору за подання до суду касаційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до касаційної скарги на рішення суду.

Автор клопотання твердить, що внаслідок застосування в остаточному судовому рішенні в його справі — ухвалі Верховного Суду від 21 лютого 2023 року — частини першої статті 8 Закону порушено його право на судовий захист, гарантоване частинами першою, другою статті 55 Конституції України (складовою якого є право на оскарження судового рішення), через незадовільний майновий стан — фінансову неспроможність сплатити судовий збір за подання касаційної скарги в розмірі, визначеному судом на підставі підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону.

На думку Конторського П.Ф., «конструкція частини 1 статті 8 Закону № 3674-VI від 8 липня 2011 року, за якою „суд, враховуючи майновий стан сторони, може...“, визначає, що питання звільнення, зменшення розміру, відстрочення чи розстрочення сплати судового збору осіб, які не зазначені в статті 5, або у справах із предметом спору, не охопленим статтею 5, є правом, а не обов'язком суду навіть за наявності однієї з умов для такого звільнення, зменшення розміру, відстрочення чи розстрочення».

Обґрунтовуючи свою позицію, Конторський П.Ф. посилається на окремі приписи Конституції України, рішення Конституційного Суду України, Конвенцію про захист

прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), рішення Європейського суду з прав людини, закони України, Постанову Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах» від 17 жовтня 2014 року № 10 зі змінами, а також на судові рішення у своїй справі.

1.3. Голова Верховної Ради України надав інформацію стосовно питань, порушених у конституційній скарзі, вказавши, що:

- «оскільки вимога щодо сплати судового збору за подання апеляційної або касаційної скарги на рішення суду не може розглядатись як така, що порушує конституційне право на судовий захист, встановлення розміру судового збору, яке здійснюється державою самостійно, не може свідчити про порушення зазначеного конституційного права»;
- «встановлення ставок судового збору повинно відбуватися з дотриманням принципу пропорційності (домірності) для досягнення справедливого балансу між захистом публічних інтересів і конституційних прав людини на судовий захист, у даному випадку — необхідності забезпечення належного балансу між фінансуванням здійснення правосуддя, стримувального фактора від подання необґрунтованих позовів та спроможності заявників сплатити відповідний розмір судового збору».

1.4. Голова Верховного Суду висловив позицію, згідно з якою «касаційний перегляд судових рішень вважається екстраординарним з огляду на специфіку повноважень суду касаційної інстанції. Судовий збір є одним з інструментів забезпечення ефективності касаційного перегляду судових рішень. Мета судового збору, окрім іншого, полягає у попередженні безпідставних звернень до суду, необґрунтованого перевантаження суду та забезпеченні процесуальної економії».

1.5. Міністр юстиції України зазначив, що статтею 8 Закону встановлено право суду відстрочити та розстрочити сплату судового збору, зменшити його розмір або звільнити від його сплати з урахуванням майнового стану та водночас визначено умови, за яких суд може скористатися таким правом, що відповідає принципу правової визначеності, закріпленому статтею 8 Основного Закону України.

2. За статтею 151¹ Основного Закону України Конституційний Суд України розв'язує 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 (перше речення частини першої).

Згідно з частиною другою статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційна скарга має містити, зокрема, «конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України» (пункт 5).

2.1. Конторський П.Ф. порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону.

Дослідивши зміст конституційної скарги та матеріали справи, Конституційний Суд України встановив, що Конторський П.Ф. подав касаційну скаргу з клопотанням

про звільнення від сплати судового збору за подання касаційної скарги і не подавав заяви про приєднання до касаційної скарги іншої особи. Відмовляючи в задоволенні клопотання про звільнення від сплати судового збору за подання касаційної скарги, Верховний Суд в ухвалі від 21 лютого 2023 року застосував окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, а саме: за подання до суду «касаційної скарги на рішення суду», та статтю 8 Закону загалом.

Ураховуючи зміст конституційної скарги Конторського П.Ф. та остаточного судового рішення в його справі, Конституційний Суд України зазначає, що предметом конституційного контролю в цьому конституційному провадженні є окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, а саме: за подання до суду «касаційної скарги на рішення суду», та частина перша статті 8 Закону.

3. Розв'язуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. 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 Конституції України).

За статтею 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга).

Конституція України встановлює, що права і свободи людини і громадянина захищає суд (частина перша статті 55); забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення є однією з основних засад судочинства (пункт 8 частини другої статті 129).

3.2. Конституційний Суд України у своїх рішеннях сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й у цій справі, вказавши, зокрема, що:

— «до загальних засад українського конституційного ладу <...> належать: утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави (третє речення частини другої статті 3 Конституції України); принцип правовладдя, що його виражено через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України)» [абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023];

— «право на судовий захист, гарантоване статтею 55 Конституції України, та всі складники цього права, зокрема ті, що забезпечують доступ до суду та визначають обсяг і зміст процесуальних прав учасників процесуальних відносин, мають бути практичними та ефективними, а не теоретичними й ілюзорними» [абзац другий підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 листопада 2023 року № 10-р(II)/2023].

У Рішенні від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021 Конституційний Суд України наголосив на тому, що «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).

3.3. За пунктом 1 статті 6 Конвенції «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, що його установлено законом» (перше речення).

Пункт 1 статті 6 Конвенції містить гарантії здійснення справедливого судочинства, одним з аспектів яких є забезпечення доступу до суду. Водночас право, гарантоване статтею 6 Конвенції, не є абсолютним.

Європейський суд із прав людини в рішенні у справі *Bellet v. France* від 4 грудня 1995 року (заява № 23805/94) наголосив, що «рівень доступу, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення особи „правом на суд“ з огляду на принцип правовладдя в демократичному суспільстві. Для того, щоб право на доступ до суду було ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити чин [акт], що становить втручання в її права» (§ 36).

У рішенні у справі *Kreuz v. Poland* від 19 червня 2001 року (заява № 28249/95) Європейський суд із прав людини зазначив, що різні обмеження, зокрема й фінансові, можуть бути встановлені на доступ особи до «суду» або «трибуналу» (§ 54).

3.4. Розділ «D. Судові витрати» Додатка до Рекомендації № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, яку ухвалено на 68-му засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року, містить, зокрема, принципи, які слід урахувати:

- «жодна грошова сума не має вимагатися від сторони від імені держави як умова для початку провадження, яка була б необґрунтованою з огляду на питання, що їх розглядають» (пункт 11);
- «тією мірою, якою судові витрати становлять явну перешкоду доступові до правосуддя, їх треба, якщо це можливо, скоротити або скасувати; систему судових витрат слід переглянути на предмет її спрощення» (пункт 12).

3.5. Згідно зі статтею 4 Цивільного процесуального кодексу України (далі — Кодекс) «кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи законних інтересів» (частина перша).

За статтею 133 Кодексу судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи (частина перша); розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом (частина друга).

Згідно зі статтею 1 Закону судовий збір — це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених Законом (перше речення частини першої).

3.6. Конституційний Суд України також звертає увагу на те, що конституційні суди європейських країн сформулювали юридичні позиції щодо можливості та мети встановлення судового збору.

Федеральний Конституційний Суд Німеччини зазначив, що «судові витрати, як і збори, є причинно-наслідковими зборами, що стягуються у зв'язку з наданням певної державної послуги. Мета, яку має досягти регулювання збору, не повинна бути надмірною збору, що стягується з громадянина» (рішення від 27 серпня 1999 року, № 1 BvL, 11).

Конституційний Суд Латвійської Республіки виснував, що:

- «будь-який судовий збір за подання заяви чи скарги призначений бути не лише певного роду перешкодою для подання необґрунтованих заяв чи скарг, а й дає змогу частково забезпечити фінансування витрат на утримання судів» (підпункт 8.2 пункту 8 мотивувальної частини рішення від 4 січня 2005 року № 2004-16-01);
- «право на справедливий суд, визначене в Конституції, має бути забезпечене не лише теоретично, а й практично та дієво. Узалежнити реалізацію права на справедливий суд від фінансових можливостей особи було б неприпустимо в демократичній правовій державі» (пункт 17 мотивувальної частини рішення від 23 лютого 2022 року № 2021-22-01).

4. Розв'язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, Конституційний Суд України виходить із такого.

4.1. Згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України лише законами України визначаються судоустрій і судочинство.

За Основним Законом України Верховний Суд є найвищим судом у системі судострою України (частина третя статті 125).

Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів (перше речення частини першої статті 130 Конституції України).

4.2. Конституційний Суд України в Рішенні від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021 зазначив таке: «За чинним конституційним правопорядком, що його визначено приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України <...> право на касаційне оскарження судового рішення забезпечується лише в тих випадках, що їх визначив законодавець» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні від 22 листопада 2023 року № 10-р(II)/2023 Конституційний Суд України виснував, що «Верховний Суд як суд касаційної інстанції у цивільних справах із перегляду в касаційному порядку судових рішень, ухвалених судами першої та апеляційної інстанцій, має виконувати повноваження щодо усунення порушень норм матеріального та/або процесуального права, виправлення судових помилок і недоліків, а не нового розгляду справи та нівелювання ролі судів першої та апеляційної інстанцій у чиненні правосуддя та розв'язанні цивільних спорів» (абзац п'ятий підпункту 7.7 пункту 7 мотивувальної частини).

4.3. У цьому конституційному провадженні Конституційний Суд України зважає й на практику Європейського суду з прав людини, котрий послідовно зазначає, що право на суд, гарантоване статтею 6 Конвенції, не є абсолютним; обмеження права, гарантованого статтею 6 Конвенції, не буде сумісним із пунктом 1 цієї статті, якщо воно не має правомірної мети та якщо немає розумної домірності між застосовними засобами та метою, що її прагнуть досягти [рішення у справі *Ashingdane v. the United Kingdom* від 28 травня 1985 року (заява № 8225/78), § 57].

Застосування статті 6 Конвенції до апеляційних та касаційних судів має залежати від характерних рис відповідного провадження, а також має бути врахована цілісність проваджень, що їх здійснюють у національному праволаді (*legal order*), й роль касацій-

ного суду в них [рішення у справі *Мельник проти України / Melnyk v. Ukraine* від 28 березня 2006 року (заява № 23436/03), § 24].

Для розуміння змісту обмежень права на доступ до суду, гарантованого статтею 6 Конвенції, є потреба у врахуванні ролі касаційних судів та визнанні того, що умови прийнятності касаційної скарги з питання права можуть бути суворіші, ніж для звичайної скарги [рішення у справі *Zubac v. Croatia* від 5 квітня 2018 року (заява № 40160/12), § 82].

4.4. Конституційний Суд України виходить із того, що згідно з приписами Основного Закону України, юридичними позиціями Конституційного Суду України, що є співвідносними з приписами Конвенції та практикою Європейського суду з прав людини, право на судовий захист, зокрема в аспекті доступу до суду касаційної інстанції, не є абсолютним.

Сплата судового збору як одна з умов доступу до суду не суперечить суті права на судовий захист, гарантованого частиною першою статті 55 Основного Закону України. Приписами закону може бути встановлений обов'язок зі сплати судового збору. Водночас ці приписи закону мають бути чіткими та зрозумілими за змістом, мати правомірну мету та відповідати вимозі домірності.

4.5. Аналізуючи окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону в аспекті його чіткості та зрозумілості, Конституційний Суд України передусім констатує, що Закон унормовує розміри ставок судового збору (стаття 4) та встановлює перелік осіб, які звільняються від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях (частина перша статті 5).

Відповідно до абзацу третього підпункту 1 пункту 1 частини другої статті 4 Закону за подання до суду фізичною особою або фізичною особою — підприємцем позовної заяви майнового характеру ставка судового збору становить 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

У статті 4 Закону за низкою критеріїв, зокрема видом провадження, визначено й інші ставки судового збору.

Згідно з Законом судовий збір за апеляційний перегляд справи становить 150 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви (підпункт 6 пункту 1 частини другої статті 4), а за касаційне оскарження судового рішення — 200 відсотків ставки (підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4).

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України висноує, що окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону є чітким і зрозумілим та відповідає вимозі юридичної визначеності.

4.6. Оцінюючи правомірність мети встановлення окремим приписом підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону ставки судового збору за подання касаційної скарги на рішення суду, Конституційний Суд України насамперед виходить із того, що за Основним Законом України «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди» (частина перша статті 124); «держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів» (перше речення частини першої статті 130).

Отже, правосуддя є однією з основних функцій держави, керованої правовладдям, яка згідно з конституційними вимогами має забезпечити фінансування функціонування судів і діяльності суддів.

4.7. За частиною третьою статті 9 Закону «кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення».

Пояснювальна записка до проекту Закону України про судовий збір (реєстр. № 7530), ухваленого як Закон, містила обґрунтування потреби в запровадженні судового збору у 2011 році: «Завданням проекту Закону є забезпечення здійснення правосуддя, зміцнення матеріально-технічної бази судів, включаючи створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, веб-порталу судової влади, комп'ютерних локальних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання та обслуговування комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, впровадження електронного цифрового підпису, шляхом запровадження судового збору з диференціацією його розмірів залежно від категорії справ, та виключення з вказаних вище кодексів положень щодо сплати витрат на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу тощо».

У 2017 році у Пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (реєстр. № 6232), ухваленого як Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII, обґрунтуванням потреби у внесенні змін до Закону було визначено, зокрема, «посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи та як економічного стимулу для сторін використовувати нові процедури розгляду справи (ставка судового збору при зверненні в порядку наказного провадження, подання позову в електронній формі є меншою), досягати примирення без судового рішення (законопроект передбачає повернення 50 % судового збору в такому випадку); утримуватися від зловживання процесуальними правами та порушення процесуальних обов'язків тощо».

Законом України «Про внесення зміни до статті 9 Закону України „Про судовий збір“ щодо створення умов для забезпечення доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до приміщень судів» від 4 грудня 2018 року № 2633–VIII (далі — Закон № 2633) частину третю статті 9 Закону доповнено словами «а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення».

Метою ухвалення Закону № 2633 було визначено «забезпечення архітектурної та інформаційної доступності приміщень судів для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення шляхом використання коштів від сплати судового збору на переобладнання приміщень, прилеглої території та інформаційне забезпечення вказаної категорії осіб» [Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до статті 9 Закону України «Про судовий збір» щодо створення умов для забезпечення доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до приміщень судів (реєстр. № 6211)].

Отже, низкою законів було запроваджено вимогу сплати судового збору як одну з умов доступу до суду. Основною метою встановлення судового збору було визначено забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади.

4.8. Конституційний Суд України зазначає, що конституційні приписи не містять заборони на встановлення законом судового збору як умови доступу до суду.

Верховна Рада України, ухваливши Закон та зміни до нього, визначила кошти судового збору, зокрема, як джерело фінансування, потрібного для належного функціонування судів і діяльності суддів.

За матеріалами справи кошти судового збору становили 15–30 відсотків видатків Державного бюджету України у 2023–2025 роках на фінансування функціонування судів першої, другої інстанцій та Верховного Суду.

Отже, зміст публічного інтересу, на задоволення якого спрямований інститут судового збору, є цілком зрозумілим — визначення додаткового джерела фінансування здійснення правосуддя.

Європейський суд із прав людини у своєму рішенні у справі *Mutu and Pechstein v. Switzerland* від 2 жовтня 2018 року (заяви № 40575/10 та № 67474/10) зазначив, що право на доступ до суду може підлягати обмеженням; вони непрямо дозволені, оскільки право на доступ до суду за своєю природою вимагає регулювання з боку держави; Договірна Держава, яка встановлює таке регулювання, має певний простір обдумування (§ 93).

З огляду на наявний у держави широкий простір обдумування в ділянці визначення підстав та випадків справляння судового збору у процесі реалізації особою права, гарантованого частиною першою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, Верховна Рада України мала повноваження встановити судовий збір за подання касаційної скарги.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України висновує, що мета вноормування окремим приписом підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону ставки судового збору за подання касаційної скарги є правомірною.

4.9. Перевіряючи на відповідність Конституції України (конституційність) окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону в аспекті дотримання вимоги домірності, Конституційний Суд України виходить із того, що «гарантією реалізації права на судовий захист в аспекті доступу до правосуддя є встановлення законом помірного судового збору для осіб, які звертаються до суду <...> сплата судового збору за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів є складовою доступу до правосуддя, який є елементом права особи на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України» (перше речення абзацу третього, абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 листопада 2013 року № 12-рп/2013); «законодавець, визначаючи справляння судового збору, має чинити за принципом справедливості» [абзац третій підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 2024 року № 6-р(П)/2024].

У Рішенні від 17 червня 2020 року № 4-р(П)/2020 Конституційний Суд України виснував, що «хоча обсяг розсуду законодавця при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження <...> повноважень судів вищих інстанцій є широким, законодавець повинен, здійснюючи відповідне регулювання, виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина» (друге речення абзацу п'ятого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

4.10. У контексті цієї справи доречною є юридична позиція Європейського суду з прав людини, викладена в рішенні у справі *Balkūnas v. Lithuania* від 7 липня 2020 року

(заява № 75435/17): «Суд не може визнати, що обмеження доступу заявника до Верховного Суду було потрібним і домірним. Отже, попри те, що вимоги заявника були розглянуті судами двох інстанцій, Суд визнає, що відмова Верховного Суду прийняти до розгляду його скаргу з питань права через винятково фінансові міркування порушила саму суть права заявника на доступ до суду» (§ 49).

Європейський суд із прав людини в інших рішеннях зазначав таке:

— «Суд визнав надмірними, а отже, такими, що порушують саму суть права на доступ до суду, високі судові збори, які не були обґрунтованими щодо фінансового становища заявника, а розраховані на основі встановленого законом відсотка ціни позову у справі» [рішення у справі *Georgel and Georgeta Stoicescu v. Romania* від 26 липня 2011 року (заява № 9718/03), § 70];

— «вимога сплати судового збору в цивільних судах у зв'язку з позовами, які вони просять розглядати, не може вважатися як обмеження права на доступ до суду як таке, що є несумісним із пунктом 1 статті 6 Конвенції»; «Суд особливо звертає увагу на важливість того, щоб обмеження доступу до суду, які мають суто фінансовий характер і не пов'язані із суттю позову чи його перспективами на успіх, підлягали особливо ретельному розгляду з огляду на інтереси правосуддя <...>. Суд визнав надмірними, а отже, такими, що порушують саму суть права на доступ до суду, високі судові збори, які не були обґрунтовані з огляду на фінансове становище заявника, а розраховані на основі встановленого законом відсотка суми, про яку йдеться у провадженні» [рішення у справі *Laçi v. Albania* від 19 жовтня 2021 року (заява № 28142/17), § 51, § 52].

4.11. За Конституцією України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Важливим складником принципу верховенства права (правовладдя) є принцип домірності, додержання якого вимагає, зокрема, встановлення справедливого балансу між публічним та приватним інтересами.

У державі, керованій правовладдям, реалізація права на доступ до суду має залежати насамперед від суті спору та інших значущих обставин, що пов'язані з питаннями права у справі, й не має залежати першочергово або винятково від фінансових можливостей сторони юридичного спору.

За змістом пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України повноваження з унормування судочинства має Верховна Рада України, тому саме в законі має бути встановлений порядок визначення ставки судового збору, розмір якої забезпечить досягнення в конкретній цивільній справі справедливого балансу між публічним інтересом в отриманні судового збору для фінансування здійснення правосуддя та приватним — у сплаті домірного розміру судового збору.

4.12. Конституційний Суд України керується й тим, що Основним Законом України забезпечено право на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом (пункт 8 частини другої статті 129).

Отже, підстави та порядок звернення до Верховного Суду як суду касаційної інстанції у цивільних справах задля реалізації права на касаційне оскарження судових рішень, ухвалених судами першої та апеляційної інстанцій, мають бути визначені законом.

Водночас для розвитку, конкретизації та деталізації припису пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України визначене законом право на доступ до суду касаційної інстанції має бути реальним та дійовим.

Зважаючи на роль, місце та повноваження Верховного Суду як суду касаційної інстанції в цивільних справах, законодавець має встановити законом порядок визначення ставки судового збору, на підставі якого встановлюється домірний розмір судового збору за подання касаційної скарги стороною цивільної справи.

Якщо на підставі закону буде встановлено нерозумно високий розмір судового збору за подання стороною цивільної справи касаційної скарги, можливість реалізації права на касаційне оскарження рішення суду, гарантованого приписами частини першої статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, буде теоретичною та ілюзорною.

4.13. Конституційний Суд України констатує, що згідно з матеріалами справи до Конторського П.Ф. у цивільній справі були заявлені майнові вимоги про стягнення боргу в розмірі 60 000 гривень. Судовий збір за подання позовної заяви у цій цивільній справі за приписами Закону становив 6 430,98 гривень, за подання апеляційної скарги — 9 646,47 гривень, касаційної скарги — 12 861,96 гривень, що загалом становило 28 939,41 гривень.

Отже, на підставі окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону Конторський П.Ф. за подання касаційної скарги мав сплатити 12 861,96 гривень, що становило 14,2 відсотка його річного доходу за попередній рік або 45 відсотків сукупного розміру прожиткового мінімуму за весь 2022 рік.

4.14. Конституційний Суд України вважає, що визначення розміру ставки судового збору за подання касаційної скарги окремим приписом підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону не є гнучким та пов'язує можливість доступу до Верховного Суду як суду касаційної інстанції не з питанням суті цивільного спору, іншими питаннями права, зокрема потребою усунення порушень норм матеріального та (або) процесуального права, виправлення судових помилок і недоліків у рішеннях судів першої та (або) другої інстанцій, а лише з фінансовим питанням.

На підставі окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону суб'єкт права на конституційну скаргу за подання до суду касаційної скарги мав сплатити судовий збір, що становив велику частину його річного доходу та значну частку розміру прожиткового мінімуму, визначеного законом, що унеможливило для Конторського П.Ф. реалізацію в його цивільній справі права, гарантованого частиною першою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону не відповідає принципу домірності, оскільки обмежує доступ особи до Верховного Суду як суду касаційної інстанції в цивільних справах лише через фінансове питання.

Конституційний Суд України висновує, що окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону суперечить частині другій статті 3, частині першій статті 8, частині першій статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

5. Перевіряючи на відповідність Конституції України (конституційність) частину першу статті 8 Закону, Конституційний Суд України керується тим, що за Основним Законом України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається й діє принцип верховенства права

(частина перша статті 8); права і свободи людини і громадянина захищає суд (частина перша статті 55).

5.1. Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Конституційний Суд України зазначав, що «приписи статті 8, частини першої статті 55 Конституції України зобов'язують державу гарантувати на законодавчому 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].

5.2. За частиною першою статті 8 Закону, урахувуючи майновий стан сторони, за її клопотанням суд може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі за наявності умов та щодо кола осіб, визначених у частині першій цієї статті. Таке повноваження суду є дискреційним.

Конституційний Суд України зважає на те, що суд може не лише відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, а також згідно з частиною другою статті 8 Закону зменшити розмір судового збору або звільнити від його сплати на підставі, зазначеній у частині першій цієї статті.

У такий самий спосіб, як це визначено у статті 8 Закону, унормовано відносини з відстрочення, розстрочення, зменшення розміру або звільнення від сплати судових витрат, зокрема судового збору, приписами частин першої, третьої статті 136 Кодексу.

Отже, на підставі низки приписів Закону, Кодексу та за наявності умов, визначених Законом, суд може ухвалити процесуальне рішення про відстрочення, розстрочення, зменшення розміру або звільнення від сплати судового збору.

5.3. Досліджуючи на відповідність Конституції України (конституційність) частину першу статті 8 Закону, Конституційний Суд України виходить із того, що саме в законі має бути встановлений порядок визначення ставки судового збору, розмір якої забезпечить досягнення в конкретній цивільній справі справедливого балансу між публічним інтересом — отримання судового збору для фінансування здійснення правосуддя — та приватним — сплата домірного розміру судового збору (пункт 14 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Водночас надання суду на підставі частини першої статті 8 Закону дискреційного повноваження щодо відстрочення або розстрочення сплати судового збору на певний строк стороною з огляду на її майновий стан має правомірну мету — забезпечення доступу до суду — та є додатковим засобом підтримувальної дії (*affirmative action*) держави в ділянці реалізації права на судовий захист для осіб, які перебувають у складному майновому становищі.

Тому на підставі частини першої статті 8 Закону суд має власне та незалежне від законодавця дискреційне повноваження щодо відстрочення або розстрочення сплати судового збору на певний строк стороною з огляду на її майновий стан. Це повноваження може бути реалізоване лише з урахуванням конкретних обставин цивільної справи, передусім майнового становища сторони.

5.4. Конституційний Суд України вважає, що відповідно до статей 3, 8, 55 Конституції України у їх посутньому зв'язку на державу покладено позитивний обов'язок забезпечити особам, які перебувають у складному майновому становищі, можливість реалізації їхнього права на судовий захист, оскільки «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 Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

Застосування судом повноваження, визначеного частиною першою статті 8 Закону, у спосіб відстрочення або розстрочення для сторони юридичного спору сплати судового збору за подання касаційної скарги забезпечує реалізацію норм-принципів, сформульованих у частині другій статті 3 та частині першій статті 8 Конституції України, які зобов'язують державу гарантувати та забезпечувати права і свободи людини у спосіб та в межах, визначених Конституцією і законами України, та можливість здійснення конституційного права, гарантованого частиною першою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України висновує, що частина перша статті 8 Закону не суперечить частині першій статті 3, частині першій статті 8, частині першій статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

6. За частиною другою статті 152 Конституції України та статтею 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» закони, інші акти або їх окремі приписи, що визнані неконституційними, утрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Установивши невідповідність Конституції України (неконституційність) окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, Конституційний Суд України для забезпечення юридичної визначеності в унормуванні відповідної ділянки цивільних процесуальних відносин та надання Верховній Раді України строку для внесення змін до Закону вважає за потрібне відтермінувати втрату чинності цим приписом Закону.

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 такою, що відповідає Конституції України (є конституційною), частину першу статті 8 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI зі змінами.

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674–VI зі змінами, а саме: «касаційної скарги на рішення суду».

3. Окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674–VI зі змінами, визнаний неконституційним, утрачає чинність через шість місяців із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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».

ДРУГИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-р(II)/2025 dated January 20, 2025, in the case upon the constitutional complaint of Petro Kontorskyi regarding the compliance of Articles 4.2.1.7, 8.1 of the Law of Ukraine «On Court Fee» (on access to the court of cassation in civil proceedings) with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Petro Kontorskyi appealed to the Constitutional Court to verify the compliance of Articles 4.2.1.7, 8.1 of the Law «On Court Fee» No. 3674–VI dated July 8, 2011, as amended (hereinafter, the «Law») with Articles 8.2, 24.1, 24.2 in interaction with Articles 22.3, 48, 55.1, 55.2, 129.2.2 of the Constitution (constitutionality).

Pursuant to Article 4.2.1.7 of the Law, a court fee rate for filing a cassation appeal against a court decision, an application for joining a cassation appeal against a court decision is set at 200 percent of the rate payable when filing a claim, other application and complaint in the amount of the disputed sum.

Article 8.1 of the Law provides for the following: «Taking into account the financial status of a party, the court may, by its ruling upon its application, defer or installment payment of the court fee for a certain period of time, but not longer than until the court decision in the case is delivered under the following conditions:

- 1) the amount of the court fee exceeds 5 percent of the annual income of the applicant — an individual for the preceding calendar year; or
- 2) the applicants are:
 - a) military personnel;
 - b) parents who have a child under the age of fourteen or a child with a disability, if the other parent evades paying alimony;
 - c) single mothers (fathers) with a child under the age of fourteen or a child with a disability;
 - d) members of a low-income or large family;
 - e) a person acting in the interests of juveniles or underage persons and persons who have been recognised by a court as incapacitated or whose capacity is limited; or

3) the subject matter of the claim is the protection of social, labour, family, housing rights, compensation for damage to health».

The payment of court fee as one of the conditions for access to court does not contradict the essence of the right to judicial protection guaranteed by Article 55.1 of the Fundamental Law. Provisions of law may establish an obligation to pay court fee. At the same time, these provisions of law must be clear and understandable in content, have a legitimate purpose and meet the requirement of proportionality.

The individual provision of Article 4.2.1.7 of the Law is clear and understandable and meets the requirement of legal certainty.

A number of laws introduced the requirement to pay court fee as one of the conditions for access to court. The main purpose of establishing the court fee was to ensure the administration of justice and the functioning of the judiciary.

The Constitutional Court notes that the constitutional provisions do not prohibit the establishment of a court fee by law as a condition for access to court.

By adopting the Law and amendments to it, the Verkhovna Rada identified a court fee in particular as a source of funding necessary for the appropriate performance of courts and judges.

The content of the public interest, which the institution of court fee is aimed at satisfying, is quite clear — determining an additional source of funding for the administration of justice.

Given that the state has a wide margin of discretion in determining the grounds and cases for collecting court fees in the course of exercising the right of a person guaranteed by Articles 55.1 and 129.2.8 of the Constitution, the Verkhovna Rada was authorised to establish a court fee for filing a cassation appeal.

Taking into account the above, the Constitutional Court holds that the purpose of regulating the rate of the court fee for filing a cassation appeal by an individual provision of Article 4.2.1.7 of the Law is legitimate.

In a state governed by the rule of law, the exercise of the right of access to court should depend primarily on the nature of the dispute and other significant circumstances related to the issues of law in the case, and should not depend primarily or exclusively on the financial capacity of the party to the legal dispute.

According to Article 92.1.14 of the Constitution, the Verkhovna Rada has the authority to regulate the judicial process, so the law should establish the procedure for determining the court fee rate, the amount of which will ensure that a fair balance is achieved in a particular civil case between the public interest in receiving court fees to finance the administration of justice and the private interest in paying a proportionate amount of court fee.

The grounds and procedure for applying to the Supreme Court as a court of cassation in civil cases to exercise the right to cassation appeal against court decisions delivered by the courts of first instance and appellate courts should be determined by law.

At the same time, in order to develop, specify and elaborate on the provisions of Article 129.2.8 of the Constitution, the right of access to the court of cassation as defined by law must be real and effective.

If the law establishes an unreasonably high court fee for filing a cassation appeal by a party to a civil case, the possibility of exercising the right to cassation appeal against a court decision guaranteed by the provisions of Articles 55.1, 129.2.8 of the Constitution will be theoretical and illusory.

The Constitutional Court concludes that the determination of the court fee rate for filing a cassation appeal by an individual provision of Article 4.2.1.7 of the Law is not flexible and links the possibility of access to the Supreme Court as a court of cassation not to the merits

of the civil dispute, other issues of law, in particular the need to eliminate violations of the norms of substantive and (or) procedural law, to correct judicial errors and shortcomings in the decisions of the first and (or) second instance courts, but only to the financial issue; the individual provision of Article 4.2.1.7 of the Law does not comply with the principle of proportionality, since it restricts access of a person to the Supreme Court as a court of cassation only because of the financial issue.

On the basis of a number of provisions of the Law, the Civil Procedure Code and subject to the conditions specified by the Law, the court may deliver a procedural decision to defer, installment, reduce or exempt the court fee.

Granting the court discretionary authority under Article 8.1 of the Law to defer or installment the payment of court fees for a certain period of time based on the party's financial status has a legitimate purpose — to ensure access to court — and is an additional means of *affirmative action* by the state in the area of realisation of the right to judicial protection for persons in difficult financial circumstances. This power can only be exercised taking into account the specific circumstances of the civil case, primarily the property status of the party.

The use by a court of the power under Article 8.1 of the Law to defer or installment payment of the court fee for filing a cassation appeal by a party to a legal dispute ensures the realisation of the norms and principles set forth in Articles 3 and 8.1 of the Constitution.

Article 8.1 of Law «On Court Fee» No. 3674–VI dated July 8, 2011, as amended, was declared to be consistent with the Constitution (constitutional).

The individual provision of Article 4.2.1.7 of Law «On Court Fee» No. 3674–VI dated July 8, 2011, as amended, was declared unconstitutional, namely: «cassation appeal against a court decision».

The individual provision of Article 4.2.1.7 of Law «On Court Fee» No. 3674–VI dated July 8, 2011, as amended, declared unconstitutional, shall cease to be effective six months after the date of delivery of this Decision by the Constitutional Court.

Supplementary information:

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
- Recommendation No. R (81) 7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on Measures Facilitating Access to Justice, adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1981 at its 68th Session.

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 12-rp/2013, 28.11.2013;
- no. 5-rp/2016, 08.07.2016;
- no. 4-r(II)/2020, 17.06.2020;
- no. 5-r(II)/2021, 21.07.2021;
- no. 2-r(II)/2022, 06.04.2022;
- no. 2-r(II)/2023, 01.03.2023;
- no. 10-r(II)/2023, 22.11.2023;
- no. 6-r(II)/2024, 13.05.2024.

European Court of Human Rights:

- *Bellet v. France*, no. 23805/94, 04.12.1995;
- *Kreuz v. Poland*, no. 28249/95, 19.06.2001;

- *Ashingdane v. the United Kingdom*, no. 8225/78, 28.05.1985;
- *Melnyk v. Ukraine*, no. 23436/03, 28.03.2006;
- *Zubac v. Croatia*, no. 40160/12, 05.04.2018;
- *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, nos. 40575/10 and 67474/10, 02.10.2018;
- *Balkūnas v. Lithuania*, no. 75435/17, 07.07.2020;
- *Georgel and Georgeta Stoicescu v. Romania*, no. 9718/03, 26.07.2011;
- *Laçi v. Albania*, no. 28142/17, 19.10.2021.

Other Courts:

- Federal Constitutional Court of Germany, no. 1 BvL, 11, 27.08.1999;
- Constitutional Court of the Republic of Latvia, no. 2004-16-01, 04.01.2005;
- Constitutional Court of the Republic of Latvia, no. 2021-22-01, 23.02.2022.

ОКРЕМА ДУМКА (частково розбіжна)

**судді Конституційного Суду України Лемака В.В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4,
частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір»
(щодо доступу до суду касаційної інстанції
у цивільному судочинстві)**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI від 20 січня 2025 року № 2-р(II)/2025 (далі — Рішення).

I. Фабула справи і резолютивна частина Рішення

1. Конституційний Суд України (далі — Суд) має розуміти свою місію — **запобігати порушенням Конституції України** у, ймовірно, найважчі для існування держави прийдешні роки. Пам'ятаєте?

«Тільки-но розгорілась вранішня зоря на березі, збудив я своїх товаришів. Спустили ми корабель на море, гребці дружньо налягли на весла, і швидко понісся корабель у відкрите море. Попутний вітер напнув паруси корабля, спокійно плвли ми морем. Вже недалеко і був острів Сирен. Тоді я звернувся до своїх супутників і сказав їм:

— Друзі! Зараз ми маємо проплисти повз острів Сирен. Своїм співом заманюють вони моряків, що плвуть біля острова, і завдають їм лютої смерті. Увесь острів їх усіяний кістками розтерзаних ними людей. Я позаліплюю вам вуха м'яким воском, щоб не чули ви їх співу й не загинули, а мене ви прив'яжіть до щогли, мені дозволила чарівниця Кірка почути спів сирен. Якщо я, зачарований їх співом, проситиму вас відв'язати мене, то ви ще дужче мене зв'яжіть» (поема Гомера «Одіссея»).

Творець Конституції України — народ — мусить ментально міцно «прив'язати» себе до щогли, як би солодко не було слухати співочі голоси у найближчі роки, а цією щоглою є ніщо інше, як наша Конституція. Це стосується і суддів. Веду до того, що протистояти брутальному тиску з боку зовнішнього ворога чи людей, нелояльних до нашого демократичного конституційного ладу, суддям інколи легше, ніж не піддатися «чарам» співу з сучасного острова Сирен — уявленням, які інколи примушують Суд рефлексувати в сподіваннях сподобатися суспільній чи навіть емоційній більшості (річ про судовий збір, податки, мито чи державну допомогу — неважливо).

Спробую говорити справді простою юридичною мовою (дякую Олені Кібенко за її міркування «Проста мова юридичних документів — що це і навіщо?» від 2 вересня 2020 року та іншим колегам із Верховного Суду, які ініціювали в Україні цей важливий феномен).

2. Якщо коротко, фабула цієї справи передбачає оскарження суб'єктом права на конституційну скаргу приписів Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI зі змінами (далі — Закон), якими встановлено ставки судового збору за подання до суду касаційної скарги «в розмірі 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги в розмірі оспорюваної суми» (підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону), а також, що:

«Враховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою за її клопотанням відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі за таких умов: 1) розмір судового збору перевищує 5 відсотків розміру річного доходу позивача — фізичної особи за попередній календарний рік; або 2) позивачами є: а) військовослужбовці; б) батьки, які мають дитину віком до чотирнадцяти років або дитину з інвалідністю, якщо інший з батьків ухиляється від сплати аліментів; в) одинокі матері (батьки), які мають дитину віком до чотирнадцяти років або дитину з інвалідністю; г) члени малозабезпеченої чи багатодітної сім'ї; ґ) особа, яка діє в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена; або 3) предметом позову є захист соціальних, трудових, сімейних, житлових прав, відшкодування шкоди здоров'ю» (припис частини першої статті 8 Закону).

Отже, заявник оспорує два приписи Закону — про розмір ставки судового збору щодо касаційної скарги (який ніби завеликий) і про право судді відстрочити чи розстрочити сплату судового збору з підстав, які явно пов'язані якраз із соціально-майновим становищем суб'єкта чи, так би мовити, соціальним характером предмета позову.

3. Що зробив Суд у Рішенні? Суд визнав конституційним частину першу статті 8 Закону, однак визнав неконституційним підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону. Іншими словами, **Суд визнав сумісними з Конституцією України такі приписи, які покликані якраз забезпечити доступ до касаційної інстанції осіб, які належать до тих верств суспільства, що неспроможні сплатити відповідний судовий збір виходячи із свого соціального та матеріального становища.**

У цьому аспекті вже викликає сумнів визнання неконституційним власне ставки судового збору «в розмірі 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви», оскільки, на мою думку, ці два елементи — ставка судового збору за подання касаційної скарги та механізм відстрочки та розстрочки сплати судового збору — в сукупності й свідчать (або не свідчать) про доступ до касаційного оскарження. Отже, навряд чи є виправданим розглядати ці дві складові як окремі.

II. Касаційне оскарження і право на судовий захист

4. Найбільшою помилкою в аргументації Рішення є розуміння Судом касаційного оскарження, по суті, як складника обсягу права на судовий захист, гарантованого у статті 55 Конституції України. Однак, на мою думку, таке бачення Суду не є правильним виходячи з таких аргументів.

4.1. *Конституційний текст.* Якщо прочитати Конституцію України, то в ній чітко надано відповідь на це питання.

Згідно з Конституцією 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). Водночас приписи статті 55 Конституції України, якими встановлено право на судовий захист, перебувають у нерозривному зв'язку з приписами Конституції України, якими визначено обсяг судового захисту — «забезпечення права на апеляційний перегляд справи **та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення**» (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України) (виділення автора). Тобто конституцієдавець чітко виокремив касаційне оскарження, акцентувавши, що його забезпечують лише «у визначених законом випадках».

Зверніть увагу на еволюцію конституційного тексту з цього питання. У першій редакції, тієї, яка була ухвалена 28 червня 1996 року, пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України визначався у такий спосіб: «забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом».

Зараз має місце принципово інша конституційна формула щодо касаційного оскарження: «у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення». Зміни до Конституції України, унесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (набрав чинності 30 вересня 2016 року), посилюють конституційні гарантії щодо права на апеляційний перегляд справи та, відповідно, звужують розсуд законодавця в цьому питанні, що було втілено в новій редакції статті 129 Конституції України, а щодо інституту касаційного оскарження навпаки — розширюють розсуд законодавця щодо можливостей установлювати випадки, коли таке оскарження взагалі є складником судочинства.

Зрозуміло, не можна припустити, що конституцієдавець зробив зазначене, не розуміючи наслідків. Він виокремив касаційне оскарження поза межі обсягу права на судовий захист з чіткою метою, яка полягає у посиленні конституційних гарантій апеляційного перегляду.

Тож законодавець у цьому випадку отримав широкий розсуд на реалізацію бланкетної конституційної норми. Однак цей розсуд не є абсолютним і, відповідно, законодавче регулювання й цього питання має втілювати конституційні цінності. Тому це питання може стати предметом конституційного контролю Суду як органу конституційного судочинства не у зв'язку з правом на судовий захист (стаття 55 Основного Закону України), а, наприклад, у зв'язку з невіднесенням заборони дискримінації, вимог верховенства права чи інших основоположних принципів об'єктивного конституційного правопорядку.

4.2. Юридичні позиції Суду. Жодна з юридичних позицій Суду, що він висловив після 30 вересня 2016 року, не визначала конституційних гарантій для касаційного оскарження судового рішення у зв'язку з тим, що воно є складником права на судовий захист. У Рішенні, якого стосується ця окрема думка, не наведено жодної юридичної позиції Суду, із якої випливало б, що касаційне оскарження ґрунтується на конституційних гарантіях.

Однак у Рішенні Суд навів власні юридичні позиції, із яких випливає дещо інше. Зокрема, йдеться про Рішення Суду від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021, у якому зазначено таке: «За чинним конституційним правопорядком, що його визначено приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України <...> право на касаційне оскарження судового рішення забезпечується лише в тих випадках, що їх визначив законодавець» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). У Рішенні від 22 листопада 2023 року № 10-р(II)/2023 Суд

акцентував, що «Верховний Суд як суд касаційної інстанції у цивільних справах із перегляду в касаційному порядку судових рішень, ухвалених судами першої та апеляційної інстанцій, має виконувати повноваження щодо усунення порушень норм матеріального та/або процесуального права, **виправлення судових помилок і недоліків, а не нового розгляду справи та нівелювання ролі судів першої та апеляційної інстанцій у чиненні правосуддя та розв'язанні цивільних спорів**» (виділення автора) (абзац п'ятий підпункту 7.7 пункту 7 мотивувальної частини). Тобто Суд акцентував на повазі до розгляду справ у перших двох судових інстанціях, виокремивши роль касаційного суду, діяльність якого не є «новим розглядом справи».

III. Природа інституту касації

5. У це важко повірити, однак у науковців немає сумнівів щодо суті касаційного перегляду та, відповідно, касаційного оскарження. У спеціальному дослідженні питання касаційного оскарження у цивільному процесі зазначено таке: «Схвально розцінюємо законодавчий підхід щодо всеохоплюючого характеру апеляційного оскарження, **при винятковості та екстраординарності касаційного перегляду судових актів**, які набрали законної сили та закріплені механізми для реалізації вказаного положення (широке коло суб'єктів апеляційного оскарження, обмеження касаційного оскарження за певними категоріями справ, обов'язкове попереднє апеляційне оскарження судового рішення, тощо)» (виділення автора) (Гудима М. Принцип забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення як конституційна засада українського судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2024. Серія ПРАВО. Випуск 84: Частина 1. С. 258).

6. В одному з останніх підручників Михайла Савчина «Порівняльне конституційне право» зазначено щодо цього таке: «Касаційні суди здійснюють перегляд судових рішень, що набрали законної сили. Межі судового перегляду обмежені виключно питаннями права, тобто правильності кваліфікації судом нижчого рівня юридичного складу і правильності застосування положень закону» (Савчин М. *Порівняльне конституційне право*. Видання третє. Київ: Видавництво: Юрінком Інтер, 2025. С. 520).

7. Так само сприймають природу касації й у інших державах. Так, наприклад, у постанові Верховного Суду Республіки Польща від 24 січня 2023 року (Sygn. akt II PSK 26/22) зазначено: «Не кожне рішення суду другої інстанції, яке не задовольняє скаржника, підлягає касаційному оскарженню. Вона [касаційна скарга] подається до Верховного суду проти остаточного рішення „поза межами інстанції“. У зв'язку з тим, що **касаційна скарга є надзвичайним засобом оскарження**, її прийняття до розгляду по суті має бути виправдане значним суспільним інтересом, зокрема необхідністю тлумачення положень, які ще не розтлумачені судом або викликають сумніви щодо їх тлумачення, вирішення важливих правових питань, особливо ще не розглянутих Верховним Судом, та усунення очевидних та грубих недоліків судових рішень. На подання касаційної скарги встановлюються суттєві обмеження, які дозволяють Верховному Суду попередньо обирати справи, які розглядатимуться по суті» (виділення автора).

8. Нарешті, наш Верховний Суд у постанові Великої Палати від 18 травня 2021 року (справа № 914/1570/20) зауважив: «Тому встановлення в процесуальному кодексі **ви-**

няткових підстав для касаційного оскарження у тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, має слугувати формуванню дієвої судової системи, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судове рішення» (виділення автора) (підпункт 5.10 пункту 5 мотивувальної частини).

Із наведеного не можу зробити іншого висновку, ніж такий: і в правничій доктрині, і в юридичній практиці касаційне оскарження є винятковим та надзвичайним засобом правового захисту, обсяг якого визначено державою.

IV. Природа людських прав, гарантованих Конституцією України

9. Розуміння самої природи людських прав, гарантованих Конституцією України, може передбачати, що порядок їх здійснення (і особливо їх обмеження) мають бути визначені у спосіб законодавчого регулювання. Однак ніколи сутність конституційних людських прав, їх наявність чи відсутність не може залежати від законодавця.

Не зайвим буде нагадати, що за Конституцією України людські права, гарантовані нею, є «невідчужуваними та непорушними» (друге речення частини першої статті 21), «гарантуються і не можуть бути скасовані» (частина друга статті 22), а відтак, зрозуміло, що вони не пов'язані з «випадками», які законодавець може запровадити, а може й скасувати.

Не можна навіть припускати, що законодавець, отримавши повноваження за результатами останніх виборів, може скасовувати саму суть людських прав, гарантованих Конституцією України. Сама ідея конституції та гарантованих нею людських прав полягає в тому, щоби піднести їх на вершину юридичного порядку, таку вершину, яка є «недосяжною» для поточного політичного процесу.

10. Людські права, гарантовані Конституцією України, і відрізняються від установлених законом суб'єктивних прав тим, що вони пов'язані з людиною і фактом її народження, а не є «дарунками» держави. Незважаючи на їх схожість (нормативна конструкція обох — право суб'єкта на певну власну чи чужу поведінку), **маркером, який відрізняє установлені законом суб'єктивні права від конституційних людських прав, є те, що установлені законом суб'єктивні права можуть бути «надані», а отже, можуть бути й «скасовані» державним рішенням.**

Саме така ситуація й у цьому випадку, коли сама наявність касаційного оскарження є наслідком законодавчого регулювання («визначених законом випадків»), а це означає, що касаційне оскарження є можливістю людини, установленною законом, і не має конституційних гарантій за своєю сутністю, а відтак — не є конституційним людським правом, зокрема, складником права на судовий захист, гарантованого у статті 55 Конституції України.

Отже, цей судовий випадок, крім іншого, показав потребу у доктринальному та практичному виокремленні «людських прав, гарантованих Конституцією України» (конституційних прав) від значного нормативного матеріалу, який сукупно охоплює так звані «установлені суб'єктивні права» — привілеї, повноваження, імунітети, «адміністративні дозволи» (Г. Кельзен) тощо, які передбачають надані державою юридичні можливості для особи.

11. Важливе ще одне. У випадку з касаційним оскарженням **ідеться про надзвичайний засіб перевірки правильності застосування права, а не звернення про повноцінний судовий розгляд справи**, оскільки на момент подання касаційної скар-

ги особа вже має остаточне судове рішення, яке завершило судовий розгляд її справи. Це називається *res judicata*, і саме верховенство права (правовладдя), зокрема юридична визначеність як його складник, вимагає поваги до кінцевого рішення у справі. Оскарження остаточного судового рішення, безумовно, є надзвичайним засобом, який не може бути масово застосовуваним.

12. Такою ж є і позиція Європейського суду з прав людини, який у рішенні у справі *Пономарьов проти України* від 3 квітня 2008 року (заява № 3236/03) акцентував із цього приводу:

«Одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, який передбачає повагу до принципу *res judicata* — принципу остаточності рішень суду. Цей принцип наголошує, що жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду просто тому, що вона має на меті добитися нового слухання справи та нового її вирішення. Повноваження вищих судових органів стосовно перегляду мають реалізовуватись для виправлення судових помилок та недоліків судочинства, але не для здійснення нового судового розгляду. Перегляд не повинен фактично підміняти собою апеляцію, а сама можливість існування двох точок зору на один предмет не є підставою для нового розгляду. Винятки із цього принципу можуть мати місце лише за наявності підстав, обумовлених обставинами важливого та вимушеного характеру» (§ 40).

V. Доступ до касаційного суду і розмір судового збору: суд права чи суд факту

13. Як я зазначав вище, Суд міг перевірити припис Закону щодо ставки судового збору із питання, чи не є він таким, що перешкоджає доступу до касаційного суду для людей не за предметом справи, а лише за критерієм фінансових міркувань. У цьому випадку ідеться про перевірку законодавчого регулювання з огляду на заборону дискримінації за «майновим станом», згаданим у частині другій статті 24 Конституції України.

Я погоджуюся, що Суд управі поставити питання у такий спосіб. Однак тоді постає питання, **чому Суд визнав такою, що відповідає Конституції України, частину першу статті 8 Закону**, яка якраз і передбачає гнучкий механізм, який би убезпечував від ситуації, коли незаможні особи не мають можливості сплатити судовий збір. Такий підхід не є логічним.

14. Тепер про розмір судового збору (нагадаю, 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви). Щоб переконати себе і стороннього спостерігача у тому, що цей розмір судового збору за подання касаційної скарги є «надмірним», **Суд застосував незвичний спосіб**, наводячи такі фактичні дані:

«Конституційний Суд України констатує, що згідно з матеріалами справи до Конторського П.Ф. у цивільній справі були заявлені майнові вимоги про стягнення боргу в розмірі 60 000 гривень. Судовий збір за подання позовної заяви у цій цивільній справі за приписами Закону становив 6 430,98 гривень, за подання апеляційної скарги — 9 646,47 гривень, касаційної скарги – 12 861,96 гривень, що загалом становило 28 939,41 гривень.

Отже, на підставі окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону Конторський П.Ф. за подання касаційної скарги мав сплатити 12 861,96 гривень, що становило 14,2 відсотка його річного доходу за попередній рік або 45 відсотків су-

купного розміру прожиткового мінімуму за весь 2022 рік» (підпункт 4.13 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

15. Зверніть увагу, Суд, по-перше, акуратно додав розміри судового збору в різних судових інстанціях у конкретній цивільній справі (правда, не врахувавши, що суб'єкт права на конституційну скаргу не сплачував судового збору за подання позовної заяви, оскільки не був позивачем). По-друге, Суд зауважив, що розмір у 12 861 гривень за подання касаційної скарги становив 14,2 відсотка річного доходу особи. Нібито резонно, якби сам Суд у пункті 1 резолютивної частини Рішення не визнав конституційним припис Закону щодо механізму, який якраз покликаний усе це враховувати, оскільки постає питання: якщо з цим механізмом усе в порядку, то він мав бути просто застосованим, що знімає всі питання перешкод у доступі до касаційного суду. По-третє, Суд порівняв ставку судового збору за касаційну скаргу із сукупним розміром прожиткового мінімуму за 2022 рік, установивши їх співвідношення у 45 відсотків, що, очевидно, мало за мету ще більше драматизувати ситуацію, яка нібито свідчить про «надмірність» ставки судового збору. Незрозуміло, яке відношення має сукупний розмір прожиткового мінімуму до предмета справи, до того ж усвідомлюю, що **Суд у залі засідань через засоби здійснення конституційного судочинства не може ні встановити, ні перевірити жодного із наведених фактів**. Я вже не кажу про сумнівність самого характеру та походження таких фактів (наприклад, річний дохід, а не «майновий стан» особи, який згадано у частині другій статті 24 Конституції України).

16. Інколи гучно заявляють, що **Суд як орган конституційного судочинства нібито не є «судом факту»**. Я проти такого розуміння. По-перше, Суд багато разів використовував фактичні дані для мотивування рішень та висновків, які інколи схожі навіть на покази свідків (наприклад, свідчення народних депутатів України про голосування у парламенті). По-друге, майже у кожній справі постає питання встановлення чинності або дії нормативних актів, охоплених предметом конституційного контролю. Це, безумовно, є питанням факту. По-третє, навіть з огляду на конституційні повноваження Суду та окреслення підстав визнання актів неконституційними, серед яких — «якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (стаття 152 Основного Закону України), слід розуміти, що Суд, установлюючи дотримання зазначеної процедури, повинен визначити серію фактів, які, власне, і є поняттям «порушення конституційної процедури» чи відсутності такого порушення.

17. Однак у цій справі Суд так «занурився» у конкретні обставини цивільної справи, розглянутої в судах системи судоустрою України, що справляє враження «четвертої судової інстанції», інколи відволікаючись від основного завдання — не «удосконалювати» законодавство, а захищати Конституцію України. Змагатися з парламентом у мудрості — не справа будь-якого суду.

18. Повертаючись до суті справи, нагадаю, що суб'єкт права на конституційну скаргу звертався до Верховного Суду з клопотаннями про звільнення його від сплати судового збору, і ухвалами від 8 листопада 2022 року, 19 січня 2023 року та 21 лютого 2023 року той відмовив у задоволенні цих клопотань. Нагадую ще раз це тому, що Верховний Суд застосував у цих «відмовах» саме той припис Закону, який повинен був забезпечити гнучкість у доступі до касаційного суду — припис частини першої статті 8 Закону.

19. Говорячи про «перешкоди» у доступі до касаційної інстанції, не можна не зазначити, що в 2023 році Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду розглядав 25 987 справ і матеріалів (середня кількість справ і матеріалів, які перебували на розгляді в одного судді, становила 764 справ і матеріалів), з них розглянуто — **18 704**. У тому ж 2023 році кількість справ і матеріалів, що перебували на розгляді Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, становила 12 553 (у середньому на розгляді одного судді — 355). Натомість для порівняння: Касаційний Суд Французької Республіки у 2023 році ухвалив рішення у **14 470** цивільних справах і 7 540 — у кримінальних справах. Якщо взяти кількість вирішених у касації лише цивільних справ (18 704 в Україні і 14 470 — у Франції), то ця кількість явно не підтверджує висновку Суду про перешкоди у доступі до касації в Україні, а якщо врахувати співвідношення населення двох держав (у 2023 році у Франції проживало 68,17 мільйона, тобто мінімум у два з половиною рази більше, ніж в Україні, з урахуванням обставин повномасштабної агресії РФ проти України). Тому виходить, що касація у цивільних справах в Україні є доступнішою, ніж у Франції, у декілька разів. У таких умовах, окрім іншого, судді Верховного Суду, зрозуміло, навряд чи можуть зосередитися на правових питаннях, які мають значення для правової системи України.

VI. Висновки

20. Якими б добрими мріями, відчуттями й навіть ідеальними політичними уявленнями не володіли судді, вони не повинні своїми міркуваннями підмінювати конституційний текст чи уявляти себе над іншими конституційними інститутами. Якщо вже так хочеться сконструювати нове конституційне право — «на захист касаційного оскарження» чи чогось подібного, це слід аргументувати, звертаючись до того самого тексту Конституції України, юридичних позицій Суду, позицій інших судів чи правничої доктрини, а не грати роль «добраго дядечка» у кожному випадку, оскільки **захист індивідуальних конституційних прав залежить від ефективності та збалансованості конституційного порядку України, а не від гарних вигадок**. Хіба не зрозуміло, що якщо в українському Верховному Суді щороку розглядають у касаційному порядку десятки тисяч справ, то навряд чи це свідчить про повагу держави до кінцевого судового рішення у справі (*res judicata*). Судове рішення не лише має бути ухвалене у розумні строки, а й виконане у цих параметрах.

Пам'ятаєте ідеї Гомера? Щоглу і сам Корабель слід уберегти...

Суддя
Конституційного Суду України

Василь ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА (збіжна)

**судді Конституційного Суду України Олега Первوماйського
у справі за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4,
частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір»
(щодо доступу до суду касаційної інстанції у цивільному судочинстві)**

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд) 20 січня 2025 року ухвалив Рішення № 2-р(II)/2025 у справі № 3-131/2023(242/23) за конституційною скаргою Конторського Петра Федоровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4, частини першої статті 8 Закону України «Про судовий збір» (далі — Рішення).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за потрібне викласти окрему думку (збіжну) щодо Рішення та низки значущих, на мою думку, понять і явищ.

Що ухвалив Конституційний Суд

1. За результатами здійснення конституційного контролю в цій справі Конституційний Суд:

- визнав такою, що відповідає Конституції України (є конституційною), частину першу статті 8 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI (далі — Закон) (пункт 1 резолютивної частини);
- визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, а саме: «касаційної скарги на рішення суду» (пункт 2 резолютивної частини).

2. Конституційний Суд, установивши невідповідність Конституції України (неконституційність) окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, для забезпечення юридичної визначеності в унормуванні відповідної ділянки цивільних процесуальних відносин та надання Верховній Раді України строку для внесення змін до Закону відтермінував утрату чинності припису, що визнаний неконституційним, на шість місяців із дня ухвалення Рішення (пункт 3 резолютивної частини).

Доступ до суду, розмір судового збору за подання касаційної скарги та повноваження Верховної Ради України

3. У Рішенні від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 Конституційний Суд висловив, що «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).

Статтею 55 Конституції України гарантоване не лише право на судовий захист, а й на всі його складники, зокрема право на доступ до суду.

Для того щоби право на доступ до суду було практичним та ефективним, особа повинна мати реальну можливість його реалізувати.

4. Згідно з підпунктом 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону ставка судового збору за подання до суду касаційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до касаційної скарги на рішення суду встановлюється в розмірі 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви, іншої заяви і скарги в розмірі оспорюваної суми.

Важливо, що ураховуючи, зокрема, окреслений Конституційним Судом предмет конституційного контролю у цій справі, неконституційним визнано не підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону в цілому, а лише його окремий припис: «касаційної скарги на рішення суду».

5. Застосувавши у цій справі трискладовий тест, Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку про те, що:

— «окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону є чітким і зрозумілим та відповідає вимозі юридичної визначеності» (абзац п'ятий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини);

— «мета внормування окремим приписом підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону ставки судового збору за подання касаційної скарги є правомірною» (абзац восьмий підпункту 4.8 пункту 4 мотивувальної частини).

6. Досліджуючи окремий припис підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону в аспекті його домірності, Конституційний Суд з'ясував, що Конторський П.Ф. та його представник кілька разів звертались до Верховного Суду у цивільній справі № 473/3635/21 з клопотаннями про звільнення від сплати судового збору за подання касаційної скарги з посиланням на те, що майнове становище Конторського П.Ф. не надає йому можливості сплатити таку велику суму судового збору. Однак Верховний Суд ухвалами від 8 листопада 2022 року, 19 січня 2023 року та 21 лютого 2023 року¹ відмовив у задоволенні цих клопотань.

Отже, лише на сплату судового збору за подання касаційної скарги Конторський П.Ф. згідно з ухвалами Верховного Суду мав витратити 12 860 грн. Водночас відповідно до поданих документів його дохід у 2021 році становив 90 558,10 грн, а в період із січня до вересня 2022 року — 54 418,37 грн.

7. Мотивуючи Рішення в частині оцінки домірності окремого припису підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону, Конституційний Суд України, зокрема, зазначив, що *«визначення розміру ставки судового збору за подання касаційної скарги окремим приписом підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону не є гнучким та пов'язує можливість доступу до Верховного Суду як суду касаційної інстанції не з питанням суті цивільного спору, іншими питаннями права, зокрема потребою усунення порушень норм матеріального та (або) процесуального права, виправлення судових помилок і недоліків у рішеннях судів першої та (або) другої інстанцій, а лише з фінансовим питанням.*

<...> суб'єкт права на конституційну скаргу за подання до суду касаційної скарги мав сплатити судовий збір, що становив велику частину його річного доходу та знач-

¹ Остаточне судове рішення у цивільній справі Конторського П.Ф.

ну частку розміру прожиткового мінімуму, визначеного законом, що унеможливило для Конторського П.Ф. реалізацію в його цивільній справі права, гарантованого частиною першою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України» (абзаци перший, другий підпункту 4.14 пункту 4 мотивувальної частини).

Отже, встановлена в Рішенні конституційна вада підпункту 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону в цілому та його окремого припису, що був визнаний неконституційним, полягала не у згаданих у цій нормі «200 відсотків ставки» судового збору¹, а в тому, що цей припис не встановив такого порядку визначення ставки судового збору за подання касаційної скарги, розмір якого забезпечив би досягнення в конкретній цивільній справі справедливого балансу між публічним інтересом в отриманні судового збору для фінансування здійснення правосуддя та приватним — у сплаті домірного розміру судового збору.

Ураховуючи наведене, визначена в підпункті 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону формула про «200 відсотків ставки» судового збору *може забезпечити домірність розміру судового збору*, але лише в певній частині випадків обрахування такого розміру. Унаслідок чого забезпечення конституційності цього припису права узалежнено від правила випадковості, а не обставин справи.

Дискреція суду та судовий збір

8. За частиною першою статті 8 Закону, ураховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою за її клопотанням відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі за умов, визначених у цій статті.

Презумпція конституційності цього припису Закону не була спростована, а тому Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку про його відповідність Основному Закону України.

9. Ухвалюючи Рішення про конституційність частини першої статті 8 Закону, Конституційний Суд виходив з того, що суд є найбільш досвідченим суб'єктом правозастосування, а тому більшість спроб обмеження чи позбавлення суду дискреційного повноваження, зокрема у спосіб установлення приписом закону обов'язку² суду відстрочити або розстрочити сплату судового збору за подання касаційної скарги, є доволі дискусійними.

Тим більше судом, який має повноваження постановляти ухвали щодо відстрочення або розстрочення сплати судового збору за подання касаційної скарги, є Верховний Суд — найвищий суд у системі судоустрою України.

10. Конституційний Суд у Рішенні наголосив, що *«саме в законі має бути встановлений порядок визначення ставки судового збору, розмір якої забезпечить досягнення в конкретній цивільній справі справедливого балансу між публічним інтересом — отримання судового збору для фінансування здійснення правосуддя — та приватним — сплата домірного розміру судового збору <...>; надання <...> суду дискреційного повно-*

¹ Конституційний контроль здійснюється щодо норм (приписів права), а не чисел, що містять ці норми.

² За частиною першою статті 8 Закону, враховуючи майновий стан сторони, суд *може*, а не зобов'язаний, своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору.

важення щодо відстрочення або розстрочення сплати судового збору на певний строк стороною з огляду на її майновий стан <...> є додатковим засобом підтримувальної дії (affirmative action) держави в ділянці реалізації права на судовий захист для осіб, які перебувають у складному майновому становищі» (абзаци перший, другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини).

Тобто закон має містити такий порядок визначення ставки судового збору за подання касаційної скарги, щоби розмір судового збору, який має сплатити сторона цивільної справи, був домірним для **будь-якого** касатора, а не лише для тих касаторів, у яких є майнові труднощі з його оплатою, або для тих осіб, які з огляду на гідний рівень свого майнового забезпечення взагалі не мають проблем з оплатою судового збору навіть у тих випадках, коли він є значним.

Водночас ухвала суду за клопотанням сторони про відстрочення або розстрочення сплати судового збору за подання касаційної скарги є додатковим засобом підтримувальної дії держави для осіб, які перебувають у складному майновому становищі, й тому визначений на підставі закону розмір судового збору для них може бути надмірним.

Отже, застосування судом повноваження, визначеного частиною першою статті 8 Закону, спрямоване на забезпечення реалізації конституційного права, гарантованого частиною першою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд у цьому конституційному провадженні не мав переконливих аргументів, аби підтримати твердження суб'єкта права на касаційну скаргу про те, що Верховний Суд має бути позбавлений дискреції в питанні відстрочення або розстрочення сплати судового збору за подання касаційної скарги. Унаслідок чого Конституційний Суд дійшов умотивованого висновку, що частина перша статті 8 відповідає Конституції України (є конституційною).

Висновки та заключні міркування

11. Ухвалюючи рішення та висновки, Конституційний Суд не змагається з парламентом, Верховним Судом та іншими органами державної влади в мірі виявленої доброти, людяності чи рівні IQ.

Органи державної влади мають виконувати конституційні функції, визначені Конституцією України та законами України. Тому, ухваливши Рішення, Конституційний Суд, по-перше, не виконував функцій Верховної Ради України та не вноормовував розмір ставки судового збору за подання касаційної скарги, по-друге, не позбавив Верховний Суд дискреційних повноважень ухвалювати рішення щодо відстрочення, розстрочення, зменшення розміру або звільнення від сплати судового збору.

12. Людина здатна мріяти. Мріяти про що завгодно. Мріяти як про щось цілком реальне, так і про те, що є чимось фантастичним та нездійсненним.

Ознакою дорослішання людини є вміння впорядковувати мрії за ступенем їх бажаності, значущості чи здійсненності, наполегливість у досягненні своїх мрій та життєва навичка — не мріяти про нездійснення. Зрештою, з віком притаманна людині мрійливість зменшується або зовсім зникає геть, і людина з огляду на свої можливості та зовнішні обставини починає не так мріяти, як прагматично планувати своє подальше життя.

Чи можна визнати право на доступ до суду чиеюсь мрією або частиною життєвого плану? Радше ні, оскільки право на доступ до суду є людським правом, яке мають усі та кожен.

Чи має держава можливість установити судовий збір за подання позовної заяви, касаційної скарги тощо? Звісно, так.

Однак намагання надати судовому збору якості основного джерела, яке «забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів» (перше речення частини першої статті 130 Конституції України), є занадто спірною ідеєю.

Правосуддя є однією з функцій держави, а тому спроби запровадити «госпрозрахункову модель» фінансування судів, створених державою, та/або трансформувати їх у «комерційні арбітражі» є наслідком конституційної неосвіченості.

Розмір судового збору, що має сплатити особа для реалізації права на доступ до суду, не має перетворити це право на щось ілюзорне та недосяжне на зразок надії на отримання Україною «Зірки Смерті» (англ. *Death Star*) задля перемоги над ворогом за 2–3 тижні.

Суддя
Конституційного Суду України

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремого припису абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1
статті 14 Податкового кодексу України
в редакції Закону України «Про внесення змін
до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України
щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII

Київ
21 січня 2025 року
№ 3-р(II)/2025

Справа № 3-14/2024(28/24)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна (доповідач),

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., №№ 7–9, ст. 55), а саме: «товарів, зазначених у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 цього Кодексу».

Заслухавши суддю-доповідача Юровську Г.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., виконувач обов'язків заступника Голови Державної податкової служби України Сокур Є.Р., науковці: Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України — кандидат юридичних наук, доцент Ісаєва Н.К.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого — доктор юридичних наук, професор Кобильнік Д.А., доктор юридичних наук,

доцент Смичок Є.М., доктор філософії Брояков С.В.; Київського національного університету імені Тараса Шевченка — доктор філософії у галузі права (PhD) Коваль Ю.А.; Державного торговельно-економічного університету — кандидат юридичних наук, доцент Сударенко О.В.; Науково-дослідного інституту фінансової політики Державного податкового університету — кандидат юридичних наук, доцент Дідук А.Г., кандидат юридичних наук Форсюк В.Л., кандидат юридичних наук, доцент Селезень П.О.,

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

1. Товариство з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс» (далі — Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити окремих припис абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України (далі — Кодекс) у редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII (далі — Закон № 71), а саме: «товарів, зазначених у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 цього Кодексу» (далі — оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71), на відповідність частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, статті 19, частинам першій, четвертій статті 41, частинам першій, третій статті 42, частині першій статті 57, частині першій статті 67 Конституції України.

Відповідно до абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Кодексу в редакції Закону № 71 «реалізація суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі під'акцизних товарів — продаж пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, товарів, зазначених у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 цього Кодексу, безпосередньо громадянам та іншим кінцевим споживачам для їх особистого некомерційного використання незалежно від форми розрахунків, у тому числі на розлив у ресторанах, кафе, барах, інших суб'єктах господарювання громадського харчування».

Підпунктом 6 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII (далі — Закон № 909) (набрав чинності з 1 січня 2016 року) абзац другий підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Кодексу в редакції Закону № 71 змінено.

Із 1 січня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» від 20 грудня 2016 року № 1791-VIII (далі — Закон № 1791).

1.1. Згідно з Конституцією України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України (частина перша статті 147).

За статтею 8 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень) (частина перша); для захисту та відновлення прав особи Конституційний Суд України розглядає питання щодо відповідності

Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності (частина друга).

У конституційній скарзі йдеться про потребу в розгляді питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису Кодексу в редакції Закону № 71 для захисту та відновлення прав Товариства. Товариство зауважує, що законодавець Законом № 909 удосконалив відповідне нормативне регулювання, а Законом № 1791 виключив оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71, та наголошує, що оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71 продовжує застосовуватись до правовідносин, які виникли в період його чинності.

Отже, Конституційний Суд України розглядає на предмет відповідності Конституції України оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71, який утратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності.

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

Одним із видів господарської діяльності Товариства є роздрібна торгівля паливом, яку воно здійснює через автозаправні станції (далі — АЗС). У період із 21 листопада 2016 року до 24 січня 2017 року Офіс великих платників податків Державної фіскальної служби України (далі — Офіс) провів планову виїзну документальну перевірку господарської діяльності Товариства на предмет своєчасності, достовірності, повноти нарахування, сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), дотримання вимог податкового, валютного та іншого законодавства України за період з 1 січня 2015 року до 30 вересня 2016 року. За результатами цієї перевірки 30 січня 2017 року Офіс склав відповідний акт про заниження Товариством податкових зобов'язань зі сплати різних податків, зокрема акцизного податку з реалізації в роздріб підкацизних товарів. На підставі цього акта 10 лютого 2017 року Офіс виніс податкові повідомлення-рішення, якими визначив Товариству податкові зобов'язання з акцизного податку і нарахував штрафні санкції. Товариство оскаржило ці повідомлення-рішення в судовому порядку.

1.3. Івано-Франківський окружний адміністративний суд постановою від 25 липня 2017 року, залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 20 вересня 2017 року, відмовив Товариству у задоволенні його позову. Вищий адміністративний суд України ухвалою від 5 грудня 2017 року частково задовольнив касаційну скаргу Товариства та скасував оскаржувані судові рішення і направив судову справу до суду першої інстанції на новий розгляд.

Івано-Франківський окружний адміністративний суд рішенням від 24 травня 2018 року, залишеним без змін постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2018 року, частково задовольнив позов Товариства, а в частині вимоги скасувати податкові повідомлення-рішення, які стосувалися зобов'язань зі сплати акцизного податку і штрафних санкцій за вказаними платежами, відмовив.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду постановою від 31 жовтня 2023 року касаційну скаргу Товариства залишила без задоволення, а рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 24 травня 2018 року та постанову Восьмого апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2018 року — без змін.

1.4. Товариство вважає, що оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71 не відповідає приписам частини другої статті 6, частин першої, другої статті 8, статті 19, частин першої, четвертої статті 41, частин першої, третьої статті 42, частини першої статті 57, частини першої статті 67 Конституції України.

На підтвердження своєї позиції Товариство посилається на окремі приписи Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України, Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), практику Європейського суду з прав людини, приписи Кодексу та інших законів України, акти міністерств і відомств України, Доповідь про правовладдя Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), ухвалену на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev] (далі — Доповідь), судові рішення судів системи судоустрою України.

1.5. Президент України висловив позицію, зазначивши, що «акцизний податок належить до загальнодержавних податків і зборів; це непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених Податковим кодексом України як підакцизні, що включається до ціни таких товарів (продукції) (підпункт 9.1.4 пункту 9.1 статті 9, підпункт 14.1.4 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України). Тобто вказаний податок саме як податок на споживання підакцизних товарів (продукції) включається до ціни вказаних товарів, збільшуючи при цьому їх вартість, та сплачується покупцями при купівлі таких товарів. Як загальнодержавний податок, обов'язковий до сплати на всій території України, акцизний податок справляється з конкретно визначених підакцизних товарів (продукції)».

1.6. Голова Верховної Ради України висловив свою позицію стосовно питань, порушених у конституційній скарзі, указавши, що:

— «право держави встановлювати податки на своїй території є одним із принципів її правосуб'єктності і символом національного суверенітету. Матеріальне забезпечення соціальної, економічної, правоохоронної та інших функцій держави здійснюється завдяки податкам»;

— «сама по собі наявність множинності тлумачення відповідної норми ПК України не може слугувати виключним критерієм визнання її неконституційною, адже в цьому контексті слід брати до уваги й інші норми ПК України, які у своїй сукупності становлять механізм захисту прав платників податків, а саме — встановлюють презумпцію правомірності рішень платника податку „в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняття рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу“»;

— «вирішення порушених суб'єктом права на конституційну скаргу питань має відбуватися (і відбувається) шляхом подальшого вдосконалення правового механізму регулювання податків і зборів (обов'язкових платежів), елементами якого, зокрема, є суб'єкт або платник податку, об'єкт оподаткування, одиниця оподаткування, джерело сплати податку, податкова ставка тощо».

1.7. Прем'єр-міністр України стосовно конституційної скарги зазначив, що «на виконання вимог Закону було створено необхідні умови для належного виконання

платником податку обов'язку щодо подання податкової звітності та сплати акцизного податку особою — суб'єктом господарювання роздрібної торгівлі, який здійснює реалізацію підакцизних товарів відповідно до нововведень, встановлених Законом, а саме забезпечено можливість: подати декларацію з акцизного податку за січень 2015 року не пізніше 20 лютого 2015 року, в якій задекларувати обсяги роздрібного продажу пального (нафтопродуктів) (пункт 223.2 статті 223 Кодексу у редакції Закону); сплатити акцизний податок з роздрібного продажу підакцизних товарів протягом 10 календарних днів, що настають за останнім днем відповідного граничного строку, передбаченого для подання податкової декларації за місячний податковий період (пункт 222.3.1 статті 222 Кодексу у редакції Закону)».

2. Розв'язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису Кодексу в редакції Закону № 71, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 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 передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

2.2. Конституційний Суд України зазначав, що основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, установленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 11 червня 2020 року № 7-р/2020); верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Верховенство права як нормативний ідеал для кожної системи права і як універсальний та інтегральний принцип права потрібно розглядати, зокрема, у контексті такої засадничої його складової, як принцип юридичної визначеності. Конституційний Суд України у своїх рішеннях сформулював юридичні позиції щодо розуміння принципу юридичної визначеності як складника принципу верховенства права, що є застосовними й у цій справі, зокрема, вказавши, що:

— у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020);

— юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*) [абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019];

— принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях дієвості верховенства права (правовладдя); одним зі складових елементів загального принци-

пу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачності приписів права [друге речення абзацу першого, перше речення абзацу другого підпункту 2.1.1 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020].

Конституційний Суд України також зважає на тлумачення поняття «юридична визначеність» у міжнародних документах. Зокрема, «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин; юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна додержувати взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне [поняття „виправданого (легітимного) очікування“]» (перше речення § 46, § 48 Доповіді); у принципі правомірних (легітимних) очікувань, за тлумаченням Венеційської Комісії, виражено ідею, що органи публічної влади повинні додержувати не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань; перешкоди для дієвого виконання приписів актів права можуть виникати не лише внаслідок незаконної чи недбалості дії з боку органів державної влади, а й через те, що якість законодавства унеможливує таке виконання; тому надзвичайно важливим є те, щоб іще до ухвалення приписів актів права було здійснено їх оцінювання на предмет можливості практичного виконання та після їх ухвалення було здійснено перевірку на предмет того, чи їх може бути застосовано або ж чи їх застосовано у дієвий спосіб; це означає, що коли йдеться про верховенство права (*the rule of law*), то має здійснюватись оцінювання законодавства *ex ante* та *ex post* [Спеціальне дослідження Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, пункти II.B.5.61, II.A.7.54].

Конституційний Суд України також ураховує практику Європейського суду з прав людини, за якою:

— принцип юридичної визначеності є одним із засадничих аспектів верховенства права [рішення у справі *Brumărescu v. Romania* від 28 жовтня 1999 року (заява № 28342/95), § 61];

— згідно з критерієм якості приписи права мають бути доступними для заінтересованої особи, яка могла б передбачати наслідки їх застосування щодо себе, та не суперечити принципам верховенства права [рішення у справі *Kruslin v. France* від 24 квітня 1990 року (заява № 11801/85), § 27, рішення у справі *Фельдман проти України (№ 2) / Feldman v. Ukraine (№ 2)* від 12 січня 2012 року (заява № 42921/09), § 23].

Європейський суд з прав людини наголошував на різниці між звичайним очікуванням, яким би зрозумілим воно не було, і легітимним очікуванням, яке повинно бути більш конкретним і базуватися на нормативних приписах законодавства чи усталеній національній судовій практиці [ухвала щодо прийнятності заяв у справі *Von Maltzan and Others v. Germany* від 2 березня 2005 року (заяви №№ 71916/01, 71917/01, 10260/02), § 112].

Отже, юридичну визначеність в аспекті правомірних (легітимних) очікувань слід розуміти, зокрема, як право особи розраховувати не лише на розумну та передбачувану стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а й на послідовність і системність діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні.

3. У контексті принципу верховенства права важливим є встановлення під час унесення змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що принцип верховенства права

передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; тривалість перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини). Конституційний Суд України також зазначав, що зміни в юридичне регулювання мають бути внесені так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість адаптуватися до нової юридичної ситуації, зокрема, встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, установлений законодавством до внесення відповідних змін [перше речення абзацу другого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020].

У разі якщо законодавче регулювання запроваджує нові вимоги, що погіршуватимуть правове становище певного кола осіб, законодавець повинен передбачити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) із моменту опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого заінтересовані особи мали б можливість підготуватися до виконання вимог, установлених новим законодавчим регулюванням.

3.1. Конституційний Суд України зазначав, що «Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб'єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб'єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, щоб органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов'язаний із наслідками дій органів державної влади» (абзац п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2019 року № 6-р/2019).

Конституційний Суд України також ураховує вимоги щодо розумної стабільності права та щодо надання достатнього часу для адаптування до змін у системі правовідносин, викликаних ухваленням нового закону (установлення достатнього перехідного періоду), визначені у принципі стабільності податкового законодавства України, за яким зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть бути внесені пізніше ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, у якому будуть діяти нові правила та ставки; податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року (підпункт 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Кодексу).

3.2. Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Розглядаючи оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71 в аспекті принципу стабільності податкового законодавства України, Конституційний Суд України наголошує, що Закон № 71 був ухвалений 28 грудня 2014 року та опублікований 31 грудня 2014 року в газеті «Голос України». Закон № 71 за пунктом 1 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 71 набрав чинності з 1 січня 2015 року, тобто з дня, наступного

за днем його опублікування. Відповідно оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71 почав діяти і породжувати правові наслідки на наступний день після дня опублікування законодавчого акта, а саме з початком бюджетного періоду — 1 січня 2015 року (фактично негайно).

Установивши оспорюваним приписом Кодексу в редакції Закону № 71 з 1 січня 2015 року акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі паливом, законодавець не врахував принципу стабільності податкової норми, потреби у певному перехідному періоді (*vacatio legis* — час з моменту офіційного оприлюднення закону до набрання ним чинності), який надав би учасникам правовідносин розумний час та можливість для адаптації до нових обставин, а також наслідків, які можуть настати для платника податків у зв'язку з відсутністю можливості підготуватися до набрання такими законодавчими змінами чинності та комплексного нормативного регулювання, чим порушив принцип верховенства права.

За таких обставин суб'єкти правовідносин, зокрема Товариство, не могли мати достатньо часу для пристосування до змін у системі правовідносин, спричинених ухваленням Закону № 71, що призвело до порушення їхніх законних очікувань та недотримання принципу юридичної визначеності. Верховна Рада України, ухваливши Закон № 71, не встановила достатнього перехідного періоду (розумного часового проміжку), пов'язаного з набранням чинності оспорюваним приписом Кодексу в редакції Закону № 71, чим позбавила платників податків можливості будь-якого податкового планування.

Конституційний обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом, деталізовано у статтях 16, 35–38 Кодексу. Виконання зазначеного обов'язку — це багатостадійний процес, у якому беруть участь платники податків, податкові органи, інші зобов'язані особи. Відповідно конституційний обов'язок сплачувати податки не може бути виконаним одночасно зі зміною елементів податку, оскільки сплаті податку передують досить складний та багатостадійний процес, який потребує певного часу для пристосування до нових правил. Таке набрання чинності законом, по суті, неминуче призводить до притягнення суб'єктів господарювання до юридичної відповідальності за невиконання цього нового податкового зобов'язання.

Конституційний Суд України також наголошує, що держава, установлюючи податки та збори, має визначити правові механізми, які забезпечать належне виконання платником конституційного обов'язку сплачувати податки, та, зокрема, забезпечити ухвалення підзаконних актів. Реалізація податкового обов'язку, передбаченого оспорюваним приписом Кодексу в редакції Закону № 71, залежала від здійснення Кабінетом Міністрів України відповідного нормативного регулювання упродовж трьох місяців із дня набрання чинності Законом № 71 (пункт 9 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 71). Тобто мало місце негайне встановлення в Кодексі податкового обов'язку за відсутності комплексного правового механізму його виконання.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України констатує, що перехідного періоду між опублікуванням Закону № 71 та набранням Законом № 71 чинності (менше ніж один день) було недостатньо для того, щоб відповідні суб'єкти (зокрема, Товариство) змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії, вчасно змінити правила фінансового та податкового обліку своєї діяльності. Цей період також був ускладнений відсутністю комплексного регулювання порядку ведення фінансового та податкового обліку діяльності з роздрібною реалізацією відповідних підакцизних товарів. Нівелювання негативних наслідків набрання чинності законом без дотримання потрібного перехідного періоду можна було досягти різними інструментами, зокре-

ма у спосіб звільнення суб'єктів правовідносин від відповідальності за невиконання встановлених вимог закону, що у цьому випадку не було застосовано (передбачено).

3.3. За Конституцією України «держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом» (частина четверта статті 13); «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом» (частина перша статті 42); держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності; не допускаються зловживання монополієм становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція; види і межі монополії визначаються законом (частина третя статті 42); кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (частина перша статті 57).

Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях акцентував увагу на ролі держави в реалізації права на підприємницьку діяльність та у Рішенні від 5 лютого 2013 року № 1-рп/2013, зокрема, зазначив, що «через законодавче регулювання правовідносин власності і підприємництва держава виконує конституційні обов'язки щодо відповідальності перед людиною за свою діяльність, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та захисту конкуренції у підприємницькій діяльності (частина друга статті 3, частина четверта статті 13, частина третя статті 42 Конституції України)» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

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 правова держава (верховенство права). Відносини держави і підприємництва мають втілювати європейську ідентичність Українського народу, незворотність європейського та євроатлантичного курсу України (абзац п'ятий преамбули Конституції України)» [абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2024 року № 12-р(II)/2024].

Унаслідок фактично негайного набрання чинності оспорюваним приписом Кодексу в редакції Закону № 71 виникло надмірне податкове навантаження на фінансову діяльність суб'єктів господарювання. Особливо це стосується суб'єктів малого та середнього підприємництва, які, порівняно з великими компаніями, можуть не мати фінансового ресурсу для сплати податків у найкоротший строк, чим можуть бути поставлені у нерівні умови щодо сплати податків. Такі зміни податкового законодавства України не сприяють забезпеченню державою захисту конкуренції в підприємницькій діяльності, як це гарантовано першим реченням частини третьої статті 42 Основного Закону України.

Законодавець має знайти належний баланс між частою зміною закону і визначеністю податкових норм для платників податків, оскільки слід швидко й ефективно реагувати на зміни економічного життя суспільства, не допускаючи негативного впливу оподаткування на економічний розвиток держави.

Конституційний Суд України звертає увагу, що нівелювання принципу визначеності податкового закону і позбавлення платників податків можливості будь-якого податкового планування з огляду на неочікуване додаткове податкове навантаження на платників податків унаслідок фактично негайного введення в дію оспорюваного припису Кодексу в редакції Закону № 71 не сприяло забезпеченню захисту прав суб'єктів господарювання та захисту конкуренції у підприємницькій діяльності через те, що за-

інтересовані особи не мали можливості покладатися на взяті державою зобов'язання щодо стабільності податкового законодавства України (сталість правовідносин у сфері справляння акцизного податку), а дії органу державної влади фактично порушили обґрунтовані очікування цих осіб.

Зазначене дає підстави стверджувати, що оспорюваний припис Кодексу в редакції Закону № 71 суперечить частині першій статті 8, частинам першій, третій статті 42, частині першій статті 57 Конституції України.

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 Закону України «Про Конституційний Суд України»

Конституційний Суд України **у х в а л и в:**

1. Визнати окремий припис абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII, а саме: «товарів, зазначених у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 цього Кодексу», таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

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».

ДРУГИЙ СЕНАТ **КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Summary to the Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-г(II)/2025 dated January 21, 2025, in the case upon the constitutional complaint of Geomax-Resource Limited Liability Company regarding the compliance of an individual provision of passage 2 of Article 14.1.212 of the Tax Code of Ukraine in the wording of the Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform» No. 71-VIII dated December 28, 2014, with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Geomax-Resource Limited Liability Company (hereinafter, the «Company») appealed to the Constitutional Court to verify an individual provision of passage 2 of Article 14.1.212 of the Tax Code of Ukraine (hereinafter, the «Code») in the wording of the Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform» No. 71-VIII dated December 28, 2014 (hereinafter, «Law No. 71»), namely: «goods specified in Article 215.3.4 of this Code» (hereinafter, the impugned provision of the Code in the wording of the Law No. 71), for compliance with Articles 6.2, 8.1, 8.2, 19, 41.1, 41.4, 42.1, 42.3, 57.1, 67.1 of the Constitution.

In accordance with passage 2 of Article 14.1.212 of the Code in the wording of Law No. 71, «the realisation by business entities of excisable goods — sale of beer, alcoholic beverages, tobacco products, tobacco and industrial tobacco substitutes, goods specified in Article 215.3.4 of this Code, directly to citizens and other end consumers for their private non-commercial use regardless of the form of payment, including for bottling in restaurants, cafes, bars, and other catering business entities».

Paragraph 4.6 of Section I of the Law «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring the Balance of Budget Revenues in 2016» No. 909–VIII dated December 24, 2015 (hereinafter, «Law No. 909») (entered into force on January 1, 2016) amended the passage 2 of Article 14.1.212 of the Code in the wording of Law No. 71.

On January 1, 2017, the Law «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring the Balance of Budget Revenues in 2017» No. 1791–VIII dated December 20, 2016 (hereinafter, «Law No. 1791») entered into force.

The legislator improved the relevant normative regulation by Law No. 909, and by Law No. 1791 excluded the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71, and the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71 continues to be applied to legal relations that arose during the period of its validity.

The Constitutional Court is considering whether the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71, which has ceased to be effective but continues to be applied to legal relations arising during its validity, is compliant with the Constitution.

In the context of the rule of law principle, it is important to establish a reasonable time period between the official publication of a law and its entry into force when amending legislation.

If the legislative regulation introduces new requirements that will worsen the legal position of a certain group of persons, the legislator should provide for a sufficient transition period (reasonable time period) from the moment the law is published until it enters into force (starts to be applied), during which the interested persons would have the opportunity to prepare for compliance with the requirements established by the new legislative regulation.

Considering the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71 in terms of the principle of stability of the tax legislation of Ukraine, the Constitutional Court emphasises that Law No. 71 was adopted on December 28, 2014 and published on December 31, 2014, in the newspaper «Holos Ukrainy». According to paragraph 1 of Section II «Final Provisions» of Law No. 71, Law No. 71 entered into force on January 1, 2015, i.e. on the day following the day of its publication. Accordingly, the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71 entered into force and produced legal consequences the day after the day of publication of the legislative act, namely with the beginning of the budget period — January 1, 2015 (in fact, immediately).

The parties to legal relations, including the Company, could not have enough time to adapt to the changes in the system of legal relations caused by the adoption of Law No. 71, which led to a violation of their legitimate expectations and non-compliance with the principle of legal certainty. By adopting Law No. 71, the Verkhovna Rada failed to establish a sufficient transition period (reasonable time period) related to the entry into force of the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71, thus depriving taxpayers of the possibility of any tax planning.

Such entry into force of the law, in fact, inevitably leads to bringing business entities to legal liability for failure to fulfill this new tax obligation.

The Constitutional Court finds that the transition period between the publication of Law No. 71 and the entry into force of Law No. 71 (less than one day) was insufficient for

the relevant entities (in particular, the Company) to adapt to legislative novelties and adjust their actions, to amend the rules of financial and tax accounting of their activities in a timely manner. This period was also complicated by the lack of comprehensive regulation of financial and tax accounting for retail sales of the relevant excisable goods. The negative consequences of the law entering into force without observing the required transitional period could have been mitigated by various instruments, in particular by exempting legal entities from liability for failure to comply with the established requirements of the law, which in this case was not applied (provided for).

The immediate entry into force of the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71 resulted in an excessive tax burden on the financial activities of business entities. Such amendments in the tax legislation of Ukraine do not contribute to the state's protection of competition in business activities, as guaranteed by the first sentence of Article 42.3 of the Fundamental Law.

The Constitutional Court points out that the levelling of the principle of certainty of the tax law and deprivation of taxpayers of the possibility of any tax planning in view of the unexpected additional tax burden on taxpayers as a result of the actual immediate entry into force of the impugned provision of the Code in the wording of Law No. 71 did not contribute to the protection of the rights of business entities and the protection of competition in business activities.

The individual provision of passage 2 of Article 14.1.212 of the Tax Code of Ukraine in the wording of the Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform» No. 71–VIII dated December 28, 2014, namely: «goods specified in Article 215.3.4 of this Code», declared inconsistent with the Constitution (unconstitutional).

Supplementary information:

- First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950;
- 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].

Cross-References:

Constitutional Court of Ukraine:

- no. 1-rp/2013, 05.02.2013;
- no. 5-r/2018, 22.05.2018;
- no. 3-r(I)/2019, 05.06.2019;
- no. 6-r/2019, 20.06.2019;
- no. 1-r/2020, 23.01.2020;
- no. 2-r(II)/2020, 15.04.2020;
- no. 7-r/2020, 11.06.2020;
- no. 5-r(II)/2020, 18.06.2020;
- no. 12-r(II)/2024, 18.12.2024.

European Court of Human Rights:

- *Brumărescu v. Romania*, no. 28342/95, 28.10.1999;
- *Kruslin v. France*, no. 11801/85, 24.04.1990;
- *Feldman v. Ukraine* (№ 2), no. 42921/09, 12.01.2012;
- Decision of the European Court of Human Rights on the admissibility of applications in the case of *Von Maltzan and Others v. Germany* dated March 2, 2005 (applications nos. 71916/01, 71917/01, 10260/02).

ОКРЕМА ДУМКА (частково розбіжна)

судді Конституційного Суду України Лемака В.В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремого припису абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1
статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України
«Про внесення змін до Податкового кодексу України
та деяких законодавчих актів України
щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Геомакс-Ресурс» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису абзацу другого підпункту 14.1.212 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII від 21 січня 2025 року № 3-р(II)/2025 (далі — Рішення).

1. Загалом підтримуючи Рішення, висловлюю свою незгоду з низкою аргументів щодо його мотивувальної частини.

Передусім у Рішенні Конституційний Суд України (далі — Суд) **нечітко й неточно** окреслив поняття юридичної визначеності в аспекті правомірних (легітимних) очікувань, зазначивши таке:

«Отже, юридичну визначеність в аспекті правомірних (легітимних) очікувань слід розуміти, зокрема, як право особи розраховувати не лише на розумну та передбачувану стабільність приписів актів права, **чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів**, а й на **послідовність і системність** діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні» (виділення автора) (абзац одинадцятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

2. Чому не погоджуюся із зазначеним? По-перше, юридична визначеність хоч і пов'язана з «чітким розумінням наслідків застосування приписів», однак річ іде не лише про суб'єктивний бік сприйняття суб'єктом припису права, а передусім про інституційне забезпечення розуміння особою за наслідками застосування (реалізації) припису права обсягу власної поведінки, яка спричиняє для неї певні конкретні наслідки. Іншими словами, йдеться про забезпечення чіткого окреслення поведінки особи у зв'язку зі змістом припису права за допомогою двох інституційних механізмів: а) юридичні поради від фахівців, якщо вони потрібні; б) тлумачення припису права судом, якщо є для цього практична потреба.

По-друге, Суд не повинен був визначати «послідовність і системність» діяльності Верховної Ради України критерієм для оцінки конституційності актів, ухвалених пар-

ламентом. Суд отримав би нічим не обмежену політичну владу втручатися в кожному випадку в діяльність законодавця, якби він справді мав відповідні повноваження. Відповідно до Конституції України Суд не є «над парламентом», так само як і парламент не є «над судами». Навпаки, в Україні конституційний порядок заснований на принципі поділу державної влади та відокремленні судової влади від політичних гілок влади.

Очевидно, що Суд мав на увазі інше — у правомірних сподіваннях особи дійсно одним із аспектів, який пробуджує такі сподівання, є послідовність у діяльності держави, яка має бути втілена, зокрема, у суспільній вагомості мети заходів державних втручань у захисну сферу людських прав.

3. Не можу погодитися також із тим, як Суд розуміє у Рішенні принцип *vacatio legis*, формулюючи таку юридичну позицію:

«У разі якщо законодавче регулювання запроваджує нові вимоги, що погіршуватимуть правове становище певного кола осіб, законодавець повинен передбачити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) із моменту опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого заінтересовані особи мали б можливість підготуватися до виконання вимог, установлених новим законодавчим регулюванням» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

4. Чому я не погоджуюся з наведеним? Принцип *vacatio legis* (неписаний конституційний принцип) та його значення вже був проаналізований в моїй окремій думці до Рішення Суду від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020). Щоб не повторювати, коротко зазначу, що **в Рішенні не враховано потребу узгодження дотримання принципу *vacatio legis* із важливістю конституційної цінності, яку втілюють чи захищають відповідним новим приписом права**. Поясню ці міркування.

У мирні і спокійні часи це дійсно було б важливо — дати час суб'єктам для адаптації до законодавчих новел, до того ж у цьому *a priori* зацікавлені ініціатори таких змін.

5. Однак уявіть собі інші ситуації.

Надзвичайні обставини життя суспільства, наприклад епідемія, стихійні лиха, терористичні акти тощо, починають гинути люди. Парламент та Уряд України зобов'язані негайно рятувати життя людей. Часові вимоги за принципом *vacatio legis* увійдуть у стан напруженості з конституційною цінністю захисту життя та здоров'я людини. Зрозуміло, що в кожному конкретному випадку суди будуть оцінювати, наскільки ґрунтовно збалансовані зазначені два конституційні принципи.

Інший приклад. Широкомасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, день перший — 24 лютого 2022 року з усіма його трагічними обставинами: ракетні атаки, вторгнення військ агресора, військові дії на багатьох фронтах, загибель мирних громадян. Держава ухвалює низку рішень, якими для оборони, захисту незалежності та суверенітету України внесені істотні зміни для правил поведінки всіх громадян, державних та громадських інститутів. Тобто виходячи з більш значущих конституційних цінностей було негайно введено воєнний стан та вжито інших заходів. У статті 1 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 визначено: «Ввести в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб».

Звертаю увагу на те, що у наведеному чи аналогічних випадках вимоги принципу *vacatio legis* поступляться на користь більш значущих конституційних цінностей, які піддані серйозним загрозам.

Повертаючись (подумки) навіть у мирні та спокійні часи, наголошу, що зважування конституційних цінностей є завжди актуальною задачею для функціонування ефективного конституційного порядку, оскільки держава стикається з безперервними загрозами, а рівень їх розуміння законодавцем не може ігнорувати меж людських когнітивних здібностей у різних сферах пізнання. «Раптові» законодавчі новели можуть стати наслідком змін меж наукових знань (наукових відкриттів) чи навіть аналітичних висновків, а тому для суспільного блага законодавець чи інший конституційний орган державної влади мають бути спроможними на це. Не буду наводити приклад указотворчості Президента Сполучених Штатів Америки Дональда Трампа, однак висновки його «команди» щодо загроз нелегалів із Мексиканських Сполучених Штатів привели до негайного запровадження істотних змін у поведінці мільйонів людей, і принцип *vacatio legis* не став цьому на перешкоді. Американські суди будуть оцінювати, як і наскільки юридичну визначеність (і принцип *vacatio legis*) зважено з конституційними цінностями, захист яких обумовлює мету заходів президента Сполучених Штатів Америки.

6. Конституцієдавець у Конституції України, утілюючи верховенство права (правовладдя) у людських правах, зокрема і в праві «знати свої права і обов'язки» (частина перша статті 57 Основного Закону України), у питанні принципу *vacatio legis* не є категоричним. Для такого висновку достатньо звернути увагу на такий припис Конституції України: «Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування» (частина п'ята статті 94). Майже кожен закон стосується поведінки мільйонів людей, однак Конституція України допускає набрання ним чинності у день офіційного оприлюднення. Хоча як не нагадати, що «день офіційного оприлюднення» закону починається о 00.00 годині.

7. Отже, **не можу погодитися з позицією, за якою держава, особливо у ці надзвичайні часи, зокрема в умовах воєнного стану, обмежена у можливостях негайно вживати ефективних заходів задля захисту «серцевини» демократичного конституційного ладу. Зволікання у запровадженні таких заходів якраз і привело би до зневіри громадян до власної держави, а тому хибне розуміння принципу *vacatio legis* отримає результат, протилежний його меті та ціннісному наповненню.**

Лише зважування конституційних цінностей і встановлення Судом відсутності балансу між ними може стати підставою для визнання неконституційності припису права, яким, зокрема, запроваджено втручання до людських прав, а не завчасне надання переваги одній із таких конституційних цінностей (навіть якщо йдеться про принцип *vacatio legis*).

8. Замість висновку хочу наголосити, що Рішення хоча й створює певні перестороги для законодавця щодо регулювання сфери підприємництва, однак юридичні позиції Суду у ньому часто виходять за межі предмета конституційного контролю та не охоплюють зазначений вище метод зважування конституційних цінностей.

Суддя
Конституційного Суду України

Василь ЛЕМАК

УХВАЛА ДРУГОГО СЕНАТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**про закриття конституційного провадження
у справі за конституційною скаргою Ващенка Сергія Євгенійовича
про відповідність Конституції України (конституційність)
частини другої статті 21, частини першої,
пункту 2 частини другої статті 22, частини першої статті 1175
Цивільного кодексу України**

К и ї в

Справа № 3-34/2024(65/24)

6 листопада 2024 року

№ 20-уп(II)/2024

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання, доповідач),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Ващенка Сергія Євгенійовича про відповідність Конституції України (конституційність) частини другої статті 21, частини першої, пункту 2 частини другої статті 22, частини першої статті 1175 Цивільного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Мойсика В.Р. та дослідивши матеріали справи, Другий сенат Конституційного Суду України

у с т а н о в и в:

1. Ващенко С.Є. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині другій статті 3, частинам першій, другій статті 8, статті 21, частинам першій, другій статті 24, статті 56, частині другій статті 57, частині першій статті 64, частині третій статті 152 Конституції України (конституційність) частину другу статті 21, частину першу, пункт 2 частини другої статті 22, частину першу статті 1175 Цивільного кодексу України (далі — Кодекс).

Згідно з приписами частини другої статті 21 Кодексу «суд визнає незаконним та скасовує нормативно-правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси».

У статті 22 Кодексу визначено, що «особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування» (частина перша); збитками

є «доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода)» (пункт 2 частини другої).

За приписами частини першої статті 1175 Кодексу «шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів».

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

Верховна Рада України Постановою «Про звільнення суддів» від 8 вересня 2016 року № 1515-VIII звільнила Ващенко С.Є. з посади судді, а згідно з наказом голови Апеляційного суду Хмельницької області його виключено зі штату вказаного суду. Оскільки після звільнення Ващенко С.Є. не виплатили одноразової вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат, він звернувся до суду.

Хмельницький окружний адміністративний суд постановою від 2 лютого 2017 року, яку Вінницький апеляційний адміністративний суд ухвалою від 16 березня 2017 року, а Верховний Суд постановою від 23 січня 2019 року залишили без зміни, відмовив Ващенко С.Є. у задоволенні позову щодо виплати одноразової вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Ухвалюючи такі судові рішення, суди системи судоустрою України виходили з того, що відповідно до підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166-VII (далі — Закон № 1166), який набрав чинності 1 квітня 2014 року, із Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI зі змінами було виключено статтю 136, частиною першою якої було встановлено право судді, який вийшов у відставку, на виплату вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166. Ващенко С.Є. звернувся до Хмельницького окружного адміністративного суду із заявою про перегляд за виключними обставинами постанови від 2 лютого 2017 року в його справі, однак Хмельницький окружний адміністративний суд ухвалою від 8 грудня 2021 року, яку Сьомий апеляційний адміністративний суд постановою від 9 травня 2022 року, а Верховний Суд постановою від 20 лютого 2023 року залишили без зміни, відмовив Ващенко С.Є. у задоволенні заяви про перегляд постанови Хмельницького окружного адміністративного суду від 2 лютого 2017 року.

Зазначене стало підставою для звернення Ващенко С.Є. до суду з позовом до України в особі Міністерства юстиції України, в якому просив стягнути з Державного бюджету України на свою користь шкоду, завдану «законом, який визнано неконституційним».

Хмельницький окружний адміністративний суд рішенням від 10 серпня 2023 року, залишеним без зміни постановою Сьомого апеляційного адміністративного суду від 22 листопада 2023 року, у задоволенні позовних вимог Ващенко С.Є. відмовив.

Указані судові рішення першої та апеляційної інстанцій Ващенко С.Є. оскаржив у касаційному порядку до Верховного Суду, який 8 січня 2024 року ухвалив повернути касаційну скаргу особі, яка її подала.

На думку автора клопотання, оспорювані приписи Кодексу «не є чіткими, зрозумілими і однозначними», не відповідають принципам верховенства права та порушують його право власності, а також «не забезпечують належний захист та реалізацію права на відшкодування шкоди, яке держава гарантувала на конституційному рівні» й «не відповідають принципові рівності у реалізації права на відшкодування збитків у вигляді упущеної вигоди, у тому числі під час та/або у зв'язку з проходженням публічної служби, завданих законом, що визнаний неконституційним».

2. Другий сенат Конституційного Суду України, повно та всебічно дослідивши матеріали справи, дійшов висновку про наявність підстав для закриття конституційного провадження у справі з огляду на таке.

Згідно із 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 неприйнятність конституційної скарги (пункт 4).

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, зокрема, статтею 55 цього закону (абзац перший частини першої статті 77).

Ващенко С.Є. у конституційній скарзі стверджує про суперечливу судову практику розгляду справ за позовами фізичних осіб до держави щодо відшкодування шкоди, завданої законом, що визнаний неконституційним, і вважає, що оспорювані приписи статті 22 Кодексу є «нечіткі, незрозумілі і неоднозначні» та «дають судам підстави для їх тлумачення, яке дискримінує суддів, у тому числі суддів у відставці та інших державних службовців, які не одержали відповідного доходу під час проходження публічної служби або у зв'язку з її проходженням внаслідок протиправної поведінки державного органу, зокрема внаслідок прийняття Верховною Радою України неконституційного закону». Також Ващенко С.Є. твердить про «нечіткий» і «незрозумілий» зміст частини другої статті 21 та частини першої статті 1175 Кодексу, що призводить, на його думку, «до множинного, у тому числі обмеженого та дискримінаційного тлумачення і застосування», що мало місце і в остаточному судовому рішенні у його справі.

Зі змісту конституційної скарги вбачається також, що твердження Ващенко С.Є. про неконституційність частини другої статті 21, частини першої, пункту 2 частини другої статті 22, частини першої статті 1175 Кодексу зведені до власного бачення приписів Кодексу і незгоди зі способом їх застосування Сьомим апеляційним адміністративним судом у його справі.

Другий сенат Конституційного Суду України зазначає, що розв'язання питання про застосування судами законів України, крім випадку, коли судом здійснено тлумачення застосованого закону в спосіб, що не відповідає Конституції України, не належить до компетенції Конституційного Суду України (частина третя статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Наведене є підставою для закриття конституційного провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неналежність до повноважень Конституційного Суду України питань, порушених у конституційній скарзі.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 62, 63, 65, 67, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до § 48, § 55 Регламенту Конституційного Суду України Другий сенат Конституційного Суду України

у х в а л и в:

1. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Ващенка Сергія Євгенійовича про відповідність Конституції України (конституційність) частини другої статті 21, частини першої, пункту 2 частини другої статті 22, частини першої статті 1175 Цивільного кодексу України на підставі пункту 2 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неналежність до повноважень Конституційного Суду України питань, порушених у конституційній скарзі.

2. Ухвала Другого сенату Конституційного Суду України є остаточною.

**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**УХВАЛА
ДРУГОЇ КОЛЕГІЇ СУДДІВ
ДРУГОГО СЕНАТУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу сорок четвертого пункту 1 розділу I Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки
в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX
та окремого припису підпункту 5 пункту 27 розділу X
«Перехідні положення» Земельного кодексу України**

Київ
16 січня 2025 року
№ 9-2(II)/2025

Справа № 3-213/2024(425/24)

Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України у складі:

Лемак Василь Васильович (голова засідання, доповідач),
Мойсик Володимир Романович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянула на засіданні питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сорок четвертого пункту 1 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX (Відомості Верховної Ради України, 2022 р., № 16, ст. 126) та окремого припису підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

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. Гудзь О.М. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність статтям 14, 64, пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України (конституційність) абзац сорок четвертий пункту 1 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX (далі — Закон № 2145) та окремий припис підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (далі — Кодекс).

Пунктом 1 розділу I Закону № 2145 доповнено розділ X «Перехідні положення» Кодексу пунктом 27, який містить підпункт 5: «безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації забороняється» (абзац сорок четвертий).

Згідно з підпунктом 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Кодексу під час дії воєнного стану земельні відносини регулюються з урахуванням таких особливостей: «безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації забороняється. Положення цього підпункту не поширюються на безоплатну передачу земельних ділянок у приватну власність власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), а також на безоплатну передачу у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності цим Кодексом».

1.1. Із матеріалів конституційної скарги вбачається таке.

Гудзь О.М. 7 лютого 2022 року звернувся до Коблівської сільської ради Березанського району Миколаївської області (далі — Коблівська сільська рада) із заявою про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для ведення особистого селянського господарства. Коблівська сільська рада рішенням від 12 травня 2023 року № 31 відмовила Гудзю О.М. у задоволенні його заяви, посилаючись на те, що «під час дії воєнного стану забороняється безоплатна передача земель державної та комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої передачі та розроблення такої документації».

Гудзь О.М. оскаржив рішення Коблівської сільської ради від 12 травня 2023 року № 31 до суду.

Миколаївський окружний адміністративний суд рішенням від 29 серпня 2024 року, залишеним без змін постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду від 4 листопада 2024 року, відмовив Гудзю О.М. у задоволенні позовних вимог. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду ухвалою від 18 листопада 2024 року відмовив у відкритті касаційного провадження.

1.2. На думку суб'єкта права на конституційну скаргу, оспорювані приписи Закону № 2145 та Кодексу є неконституційними, оскільки лише Президент України на підставі пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України уповноважений ухвалювати рішення про введення воєнного стану в Україні та запроваджувати обмеження прав і свобод людини, реалізуючи приписи статті 64 Основного Закону України. Обґрунтовуючи свою позицію, автор клопотання зазначає, що в Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 зі змінами в переліку статей Конституції України, у яких визначено конституційні права і свободи людини і громадянина, які тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть бути обмежені, не вказано статті 14 Конституції України.

До конституційної скарги долучено копії рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 29 серпня 2024 року, постанови П'ятого апеляційного адміністративного суду від 4 листопада 2024 року, ухвали Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18 листопада 2024 року.

2. Розв'язуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі, Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду 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).

2.1. Гудзь О.М. просить перевірити на відповідність Конституції України абзац сорок четвертий пункту 1 розділу I Закону № 2145 та окремий припис підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Кодексу.

Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України зазначає, що приписи закону, яким до іншого закону внесено зміни, після набрання чинності є нормами закону, до якого внесено зміни. Отже, предметом конституційного контролю в цій справі є перше речення підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Кодексу.

Водночас Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України зважає на те, що підпункт 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Кодексу доповнено другим реченням згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19 жовтня 2022 року № 2698-IX.

2.2. Гудзь О.М. твердить, що законодавчий мораторій, установлений першим реченням підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Кодексу, суперечить статтям 14, 64, пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України. На думку автора клопотання, Верховна Рада України, ухваливши Закон № 2145, яким доповнила розділ X «Перехідні положення» Кодексу пунктом 27, підпунктом 5 якого запровадила обмеження гарантованих статтею 14 Конституції України прав і свобод людини під час дії воєнного стану, обмежила його «в реалізації конституційного права на отримання земельної ділянки у власність, гарантованого статтею 14 Конституції України».

Аналіз змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів свідчить про те, що автор клопотання акцентує лише на одному з передбачених Кодексом способів набуття права власності на земельну ділянку — на підставі її безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності (приватизації). З урахуванням того, що безпосередньо приписами Конституції України таке право особи не встановлено, Гудзь О.М. виводить неписане (імпліцитне) право особи на набуття права власності на земельну ділянку на підставі її безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності, яке, на його думку, має бути гарантоване Конституцією України. Однак автор клопотання не довів своєї позиції, зокрема щодо виведення такого права особи у спосіб конкретизації (специфікації) приписів *expressis verbis* Основного Закону України або ж його походження із загроз для головних конституційних цінностей (людської гідності, свободи та рівноправності).

Отже, наведені в конституційній скарзі доводи не можна вважати обґрунтуванням тверджень щодо неконституційності першого речення підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Кодексу в розумінні пункту 6 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Зазначене 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, 37, 50, 55, 56, 58, 62, 83, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до § 45, § 56 Регламенту Конституційного Суду України Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України

у х в а л и л а:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) першого речення підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України 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 ДУМКА (збіжна)

**судді Конституційного Суду України Лемака В.В.
у справі за конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу сорок четвертого пункту 1 розділу I Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки
в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX
та окремого припису підпункту 5 пункту 27
розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України**

I. Важливість обґрунтування «відмовних» судових ухвал

Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України (далі — Колегія) 16 січня 2025 року Ухвалою № 9-2(II)/2025 (далі — Ухвала) відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Гудзя Олександра Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) першого речення підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Підтримуючи Ухвалу, вважаю за доцільне викласти окрему (збіжну) думку.

1. Ще на посаді професора університету, на одній із міжнародних наукових конференцій у травні 2017 року я критикував рішення Конституційного Суду України (далі — Суд) за слабку обґрунтованість. Звертав увагу на те, що, наприклад, у «відмовній» Ухвалі від 4 квітня 2017 року № 4-у/2017 Суд зазначив: «Однак наведення лише змісту положень законів та цитування деяких приписів Конституції України без наведення аргументів щодо невідповідності Основному Закону України положень закону не є правовим обґрунтуванням їх неконституційності...», далі йшлося про те, що таке обґрунтування не відповідає деяким статтям Закону України «Про Конституційний Суд України». В іншій ухвалі, якою «відмовлено» у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо неконституційності Постанови Верховної Ради України «Про Кабінет Міністрів України», зазначено подібне, і до правових аргументів Суд не захотів віднести не лише «припущення авторів клопотання», а й їхні посилання на «приписи Конституції України, положення законів України, правові позиції Конституційного Суду України» (Ухвала від 4 жовтня 2016 року № 64-у/2016).

Вже тоді я висловлював думку, що Суд, відмовляючи суб'єкту права на конституційне звернення чи конституційне подання у відкритті конституційного провадження у справі з мотивів «необґрунтованості», в ухвалі про відмову сам повинен обґрунтувати своє рішення, оскільки немає сумнівів, що всі рішення Суду, незалежно від форми, мають бути обґрунтованими — це впливає не тільки з природи конституційного судочинства, а й із вимоги частини другої статті 147 Конституції України, якою встановлено: «Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах <...> обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків».

2. Зі змінами в конституційному регулюванні у 2016 році та з ухваленням Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року і запровадженням інституту конституційної скарги вимоги до обґрунтування кожного рішення Суду лише зросли.

Якщо узагальнити, то в мотивувальних частинах «відмовних» ухвал, яких найбільше (як і серед рішень конституційних судів інших держав) за кількістю з усіх форм рішень, найчастіше трапляються твердження щодо, на думку Суду, дефектів в обґрунтуванні конституційної скарги з боку суб'єкта права на конституційну скаргу: «обмежився цитуванням Конституції України і законів», «висловлює власне бачення», «висловив власне розуміння», «висловлює незгоду із законодавчим регулюванням».

3. Найбільш поширеною у «відмовних» ухвалях Суду є теза про те, що, мовляв, суб'єкт права на конституційну скаргу не обґрунтував тверджень щодо неконституційності оспорюваних приписів закону України, а фактично висловив незгоду із законодавчим регулюванням, обмежившись цитуванням окремих приписів Конституції України, законів України та рішень Суду. Це стає підставою для багаторазової констатації Судом того, що цитування приписів Основного Закону України, юридичних позицій Суду без наведення аргументів невідповідності Конституції України оспорюваних приписів закону України не є обґрунтуванням тверджень щодо їх неконституційності (ухвали Великої палати Суду від 24 травня 2018 року № 23-у/2018, від 31 травня 2018 року № 27-у/2018, від 7 червня 2018 року № 34-у/2018) [абзац третій пункту 2 Ухвали Суду від 23 листопада 2022 року № 34-у(II)/2022].

Слід також зауважити, що хоча протягом останніх років методологія обґрунтування рішень Суду значно еволюціонувала, однак, на мій погляд, обґрунтування «відмовних» ухвал Суду слід і надалі удосконалювати.

II. Чому важливо і як зазначити в конституційній скарзі порушене людське право, гарантоване Конституцією України

4. Положення статті 151¹ Основного Закону України стосовно того, що особа «вважає» певний закон України, застосований в остаточному судовому рішенні в її справі, таким, що суперечить Конституції України, передбачає *de jure*, що особа домоглася такого остаточного судового рішення в її справі. Це також означає, що її справу розглядали суди системи судоустрою України, тобто вона пройшла процесуальний шлях у межах певної судової юрисдикції. Наявність остаточного судового рішення означає *res judicata* в цій справі. Важливо підкреслити, що саме в остаточному судовому рішенні має бути застосований той закон України (його окремі положення), який особа вважає таким, що суперечить Конституції України. Ідеться про: приписи закону України, які реально застосовані в резолютивній частині остаточного судового рішення (не тільки згадані під час аргументування рішення в його мотивувальній частині) — з урахуванням суті справи, яку розглядали судові інстанції, та відповідно — предмета оскарження в конституційній скарзі (*petitum*); приписи процесуального закону України також можуть бути визнані такими, що застосовані в остаточному судовому рішенні, однак за умови, що вони окремо були оскаржені у справі особи, тобто є частиною предмета справи, а не лише юридичним підґрунтям порядку здійснення судом своїх повноважень під час вирішення справи.

Такий підхід також означає, що **особа, яка звертається з конституційною скаргою, підтвердила свій інтерес у справі, який вона прагне захистити як гарантоване Конституцією України її право чи свободу.**

5. Іншими словами, в Україні конституційна скарга не може бути подана в режимі *actio popularis* (в інтересах правопорядку). Конституційна формула, виражена в словосполученні «в її справі», передбачає й те, що застосування судом закону України має стосуватися саме тієї особи, щодо якої суд вирішив питання по суті, тобто про визначення її прав і обов'язків у межах цивільної, адміністративної чи господарської юрисдикції або про підтвердження звинувачення у вчиненні кримінального чи іншого правопорушення.

6. Для розуміння — приклад із судової практики Сполучених Штатів Америки. В одному з останніх рішень у справі *FDA v. Alliance for Hippocratic Medicine* (2024) Верховний суд Сполучених Штатів Америки навів міркування щодо розуміння критеріїв ситуації, за якої важливим є розмежування функцій політичної влади і правосуддя як передумови втілення конституційного принципу поділу влади, акцентуючи, що суди не розглядають будь-яких питань, обмежуючись лише «справами» та «спорами». Верховний суд Сполучених Штатів Америки нагадав, що ще 1793 року він відмовив федеральному президенту Дж. Вашингтону в його запиті на юридичний висновок, пояснивши, що суди не надають консультативних висновків. Зазначений суд наголосив, що федеральні суди не є відкритим форумом для громадян, які подають загальні скарги щодо того, як уряд виконує свої обов'язки, зацитувавши Антоніна Скалія, який нагадував, що за Конституцією Сполучених Штатів Америки (стаття III) позивач має відповісти на основне запитання: «Що тобі до цього?». На думку Верховного суду Сполучених Штатів Америки, щоб підтвердити свою спроможність звернутися до суду, позивач повинен продемонструвати: 1) що він фактично зазнав або, ймовірно, зазнає шкоди; 2) що шкода, ймовірно, була або буде спричинена відповідачем; 3) що шкода, ймовірно, буде відшкодована за допомогою запитуваного судового захисту.

7. На думку Верховного суду Сполучених Штатів Америки, щоби окреслити реальний «спір», слід звернути увагу на такі моменти: 1) шкода, завдана власним інтересам позивача, має бути конкретною та реальною, а не абстрактною. Шкода може бути фізичною, грошовою, шкодою чіємусь майну або конституційним правам. До того ж вона має бути фактичною чи неминучою, а не спекулятивною, тобто завдання шкоди вже відбулося або може статися незабаром. У такий спосіб стаття III Конституції Сполучених Штатів Америки «відсіює» позивачів, які можуть мати лише загальні юридичні, моральні, ідеологічні чи політичні заперечення проти певних дій уряду: наприклад, громадянин не має права оскаржувати постанову уряду лише тому, що він вважає, що уряд діє незаконно, або лише тому, що юридичне її заперечення матиме наслідком сильне моральне, ідеологічне або політичне заперечення дій уряду; 2) причинно-наслідковий зв'язок, тобто позивач має довести, що шкода йому, ймовірно, була або, ймовірно, буде спричинена поведінкою відповідача. Без вимоги доведення причинно-наслідкового зв'язку суди фактично мали б можливість втручатися у діяльність уряду.

8. За Законом України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року 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, зокрема, статтею 55 цього закону (абзац перший частини першої статті 77).

Із наведеного випливає, що в конституційній скарзі обов'язково має бути вказано конкретно, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування оспоруваного припису закону України.

Така вимога Закону України «Про Конституційний Суд України» покликана втілити зміст і статті 55, і статті 151¹ Конституції України та зосередити Суд саме на захисті конкретних людських прав, гарантованих Конституцією України, та забезпечити перебування Суду за межами широкого поля загальних критичних оцінок громадян стосовно законодавчого регулювання, яке вони не сприймають із різних причин.

9. Щоб обґрунтувати шкоду, завдану конституційному праву громадянина, в нагоді може стати так званий «тест на порушення» італійського вченого Маріо Патроно (Mario Patrono). На думку Маріо Патроно, недостатньо стверджувати про шкоду для права чи свободи людини, потрібно також, щоб ця шкода була особистою, реальною та безпосередньою. «Особистий» характер шкоди означає, що заявник може звернутися до конституційного суду за захистом лише своїх конституційних прав чи свобод, якими наділений він сам, що виключає можливість використання конституційної скарги для захисту інших осіб. «Реальність» шкоди означає, що вона має місце на момент звернення, а не є лише потенційною шкодою в майбутньому. «Безпосередність» шкоди вказує на те, що вона має бути прямим наслідком оскаржуваного акта, а не результатом пізнішої виконавчої дії (його виконанням чи застосуванням) [Patrono, M. (2000). Protection of Fundamental Rights by Constitutional Courts — A Comparative Perspective. Victoria University of Wellington Law Review, 31(2), 401–426].

III. Захист імпліцитних людських прав (*implicit human rights*) через конституційну скаргу

10. Інколи зазначити в конституційній скарзі, яке конституційне право порушено, зовсім нескладно. Для цього слід зосередити увагу на одному з формулювань (звичай) розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, у якому компактно викладено каталог людських прав і свобод. Однак конституційний текст *expressis verbis* містить гарантовані людські права й за межами його розділу II. Так, наприклад, право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (частина перша статті 70 Основного Закону України).

Однак не підлягає сумніву, що в конституційній скарзі може бути зазначене й **таке порушене людське право, яке безпосередньо не визначено в тексті Конституції України *expressis verbis***. На сьогодні це вже не питання доктринальної дискусії. У Конституції України це передбачено в частині першій статті 22: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними». Варто саме зараз відкрити ту «таємницю», що людських прав, не позначених у конституційному каталозі, якщо їх розуміти як захисну сферу від загроз для людини, цих «невидимих» прав, гарантованих Конституцією України, на порядок більше ніж тих, які у її тексті закріплені.

11. Суд у Рішенні від 22 червня 2022 року № 5-р(II)/2022 зазначив таке:

«Конституційний Суд України наголошує, що гарантовані Конституцією України права і свободи людини не зведено лише до тих, що містяться в тексті Основного За-

кону України, як це зазначено в його частині першій статті 22: „Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними“» (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

12. Депутатський склад Верховної Ради України, яка ухвалила Конституцію України 28 червня 1996 року, усвідомлював, що перелічити всі людські права просто неможливо, хоча, ймовірно, більше на нього впливав зарубіжний досвід конституційного регулювання. Дев'ята поправка до Конституції Сполучених Штатів Америки, наприклад, установлює: «Зазначення в Конституції певних прав не слід тлумачити як заперечення чи применшення інших прав, які зберігаються за народом».

13. Однак постають практичні питання — **як суб'єкту права на конституційну скаргу обґрунтувати «неписане» людське право, гарантоване Конституцією України, яке порушено законом, і що для цього слід урахувати.**

Особа може обґрунтувати потребу в гарантуванні Конституцією України безпосередньо не визначеного у її тексті людського права, з яким пов'язує свій важливий життєвий інтерес, одним із таких **способів**:

а) специфікація (видова конкретизація) тих людських прав і свобод, які прямо (*expressis verbis*) закріплені в конституційному тексті — за суб'єктами та за предметом; наприклад, специфікація права на приватне життя може дати змогу Суду надати конституційні гарантії щодо права жінки на аборт; специфікація права на судовий захист може привести до обґрунтування права на апеляційне оскарження або права на виконання судового рішення;

б) виокремлення конституційних гарантій людських прав і свобод, які виражають потребу в захисті суті людини (людської гідності, свободи та рівності) від інтенсивного втручання держави або третіх осіб. Ідеться про розуміння людських прав як захисної сфери, призначеної для захисту сутності людини. За таким підходом конституційний каталог людських прав (у версії А. Шайо — «конституційні страхи»), відображаючи потребу в захисті від відомих та усталених інструментів втручання держави, має безперервно розвиватися, оскільки з розвитком суспільства розуміння самої людської сутності та інструментів посягань на неї з плином часу суттєво змінюється;

в) обґрунтування неписаних людських прав виходячи з міжнародних зобов'язань, які держава взяла на себе, зокрема у сфері захисту прав і свобод людини, за предметом, суб'єктами чи іншими критеріями. До того ж із урахуванням євроатлантичної конституційної поправки 2019 року йдеться навіть про обсяг людських прав, які закріплені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу, наприклад: право кожного на фізичну недоторканність і недоторканність психіки (стаття 3), права людей похилого віку вести гідне й незалежне життя та брати участь у соціальному і культурному житті (стаття 25), право інвалідів користуватися результатами заходів, спрямованих на забезпечення їх самостійності, соціальної і професійної реабілітації, а також їх участі в житті суспільства (стаття 26), право на доступ до безкоштовних послуг із працевлаштування (стаття 29) тощо.

14. Зрозуміло, що способи розширення Судом переліку людських прав і свобод, які гарантує Конституція України, у наведених випадках базуються на доктрині «живої Конституції», урахуванні змін соціальних, політичних і правових умов, а також розвитку наукових знань, які сукупно приводять до суспільного консенсусу щодо нового наповнення конституційних цінностей (інколи за одне людське покоління оцінка

поведінки людини змінюється від протиправної і навіть криміналізованої до суспільно цінної). У цьому аспекті важливою для врахування є також еволюція домінуючого ставлення до відповідного правового питання спільноти юристів у державі («тест спільноти юристів» за версією А. Барака).

15. Урахувати наведене важливо в ситуації, коли суб'єкт права на конституційну скаргу має намір захистити імпліцитне людське право в Суді. У конституційній скарзі, щодо якої ухвалено Ухвалу, не наведено відповідних аргументів.

Тому в Ухвалі Колегія зазначила:

«Гудзь О.М. твердить, що законодавчий мораторій, установлений першим реченням підпункту 5 пункту 27 розділу Х „Перехідні положення“ Кодексу, суперечить статтям 14, 64, пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України. На думку автора клопотання, Верховна Рада України, ухваливши Закон № 2145, яким доповнила розділ Х „Перехідні положення“ Кодексу пунктом 27, підпунктом 5 якого запровадила обмеження гарантованих статтею 14 Конституції України прав і свобод людини під час дії воєнного стану, обмежила його „в реалізації конституційного права на отримання земельної ділянки у власність, гарантованого статтею 14 Конституції України“.

Аналіз змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів свідчить про те, що автор клопотання акцентує лише на одному з передбачених Кодексом способів набуття права власності на земельну ділянку — на підставі її безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності (приватизації). З урахуванням того, що безпосередньо приписами Конституції України таке право особи не встановлено, Гудзь О.М. виводить неписане (імпліцитне) право особи на набуття права власності на земельну ділянку на підставі її безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності, яке, на його думку, має бути гарантоване Конституцією України. Однак автор клопотання не довів своєї позиції, зокрема щодо виведення такого права особи у спосіб конкретизації (специфікації) приписів *expressis verbis* Основного Закону України або ж його походження із загроз для головних конституційних цінностей (людської гідності, свободи та рівноправності)» (абзаци перший, другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, суб'єкт права на конституційну скаргу, зробивши спробу на підставі власного інтересу виокремити імпліцитне право («право на отримання земельної ділянки безоплатно»), не навів аргументів, які дали б змогу Суду надати цьому встановленому законом суб'єктивному праву конституційні гарантії.

Суддя
Конституційного Суду України

Василь ЛЕМАК

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ Конституційного Суду України

2024 рік ЛИСТОПАД

15 листопада	участь суддів Конституційного Суду України <i>Олександра Петришина</i> та <i>Галини Юровської</i> у XI Національному судовому форумі «Актуальні питання адміністративних спорів, пов'язаних із захистом прав фізичних осіб в умовах воєнного стану в Україні», організованому Представництвом Норвезької ради у справах біженців в Україні спільно з Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду та Всеукраїнською асоціацією адміністративних суддів
17–21 листопада	робочий візит делегації Конституційного Суду України до Федерального Конституційного Суду Німеччини (м. Карлсруе), Інституту порівняльного публічного права і міжнародного права імені Макса Планка (м. Гайдельберг) та Європейського суду з прав людини (м. Страсбург) для участі у фахових зустрічах та обговоренні актуальних питань конституційного права за сприяння Німецького фонду міжнародної правничої співпраці. До складу делегації увійшли судді Конституційного Суду України <i>Віктор Городовенко, Оксана Гришук, Василь Лемак, Алла Олійник, Олег Первомайський, Петро Філюк</i>
22 листопада	зустріч судді Конституційного Суду України <i>Віктора Кичуна</i> з депутатом Європейського парламенту, професором, деканом юридичного факультету Університету Вітовта Великого <i>Дейнюсом Жалімасом</i>
25 листопада	тренінг із гендерних питань на тему «Гендерно-сенситивні підходи в діяльності Конституційного Суду України» за сприяння Проєкту ОБСЄ «Підтримка національних стейкхолдерів через покращення доступу до конституційної юстиції» Програми підтримки ОБСЄ для України. У заході взяли участь працівники Секретаріату Конституційного Суду України, радник із гендерних питань Програми підтримки ОБСЄ для України <i>Пол Фрейлі</i> (Канада) та старший проєктний співробітник Програми підтримки ОБСЄ для України <i>Олександр Водянніков</i>
28–29 листопада	ознайомчий візит наукових консультантів суддів Конституційного Суду України <i>Тетяни Блащук, Володимира Кочина, Макара</i>

	<i>Марчука</i>, помічника судді Конституційного Суду України <i>Альони Мельникович</i> та заступника керівника Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва — завідувача відділу міжнародного співробітництва Секретаріату Конституційного Суду України <i>Ірини Шевченко</i> до Конституційного Суду Республіки Хорватія за сприяння Проєкту ОБСЄ «Підтримка національних стейкхолдерів через покращення доступу до конституційної юстиції» Програми підтримки ОБСЄ для України (м. Загреб, Республіка Хорватія)
--	---

ГРУДЕНЬ

4–6 грудня	участь судді Конституційного Суду України <i>Віктора Городовенка</i>, члена Консультативної ради європейських суддів, у 25-му пленарному засіданні Консультативної ради європейських суддів (м. Страсбург, Французька Республіка)
6 грудня	участь судді Конституційного Суду України <i>Сергія Різника</i> у круглому столі «Верховенство права та суддівська етика в підготовці суддів: виклики та завдання в контексті євроінтеграції», проведеному за підтримки Проєкту ЄС «Право-Justice» (м. Львів)
14 грудня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Віктора Городовенка</i>, <i>Оксани Гришук</i>, <i>Василя Лемака</i>, <i>Алли Олійник</i>, <i>Олега Первомайського</i>, <i>Олександра Петришина</i> та <i>Сергія Різника</i>, керівника Секретаріату Конституційного Суду України <i>Віктора Бесчастного</i>, працівників Секретаріату Конституційного Суду України та патронатних служб суддів Конституційного Суду України у семінарі «<i>Amicus curiae</i> як інструмент діалогу Конституційного Суду України з громадськістю і науковою спільнотою», організованому в межах Проєкту ОБСЄ «Підтримка національних стейкхолдерів через покращення доступу до конституційної юстиції» Програми підтримки ОБСЄ для України. У заході також взяли участь старший проєктний співробітник Програми підтримки ОБСЄ для України <i>Олександр Водянніков</i>, спеціальний радник Конституційного Суду України, Голова Конституційного Суду Грузії (2006–2016) <i>Георгій Папуашвілі</i>, спеціальний радник Конституційного Суду України, суддя Конституційного Трибуналу Польщі у відставці <i>Мірослав Гранат</i>, голова Науково-консультативної ради Конституційного Суду України <i>Юрій Барабаш</i>, професор Ужгородського національного університету <i>Михайло Савчин</i>, завідувач кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка <i>Олена Бориславська</i> (Мукачівський район, с. Поляна)

13–14 грудня	участь судді Конституційного Суду України <i>Галини Юровської</i> у круглому столі «Сприяння утвердженню доброчесності та професійної етики суддів: досягнення, виклики та подальші кроки», організованому Програмою USAID «Справедливість для всіх», Вищою радою правосуддя та Радою суддів України
23 грудня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Віктора Городовенка</i> , <i>Олега Первомайського</i> та працівників Секретаріату Конституційного Суду України в онлайн-заході «Застосування практики ЄСПЛ та Суду справедливості ЄС у актах КСУ» (дослідження <i>Олени Бориславської</i>) за сприяння Проєкту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради добропорядного врядування», фаза III

2025 рік

СІЧЕНЬ

16 січня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Олега Первомайського</i> та <i>Галини Юровської</i> , працівників Секретаріату Конституційного Суду України у презентації результатів ознайомчого візиту до Конституційного Суду Республіки Хорватія за сприяння Проєкту ОБСЄ «Підтримка національних стейкхолдерів через покращення доступу до конституційної юстиції» Програми підтримки ОБСЄ для України
20 січня	робоча зустріч суддів Конституційного Суду України <i>Віктора Городовенка</i> , <i>Сергія Різника</i> , <i>Олега Первомайського</i> , <i>Олександра Петришина</i> та <i>Галини Юровської</i> з керівницею Департаменту імплементації прав людини, правосуддя та стандартів юридичної співпраці Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи <i>Лілією Гретарсдоттір</i>
31 січня	участь суддів Конституційного Суду України <i>Віктора Городовенка</i> та <i>Галини Юровської</i> в офіційному відкритті судового року Європейського суду з прав людини та семінарі «Захист прав людини у світі штучного інтелекту, алгоритмів і великих даних» (м. Страсбург, Французька Республіка)

ЛЮТИЙ

5–7 лютого	ознайомчий візит працівників патронатних служб суддів Конституційного Суду України <i>Тетяни Блащук</i> , <i>Володимира Кочина</i> , <i>Ірини Ломейко</i> , <i>Макара Марчука</i> , <i>Альони Мельникович</i> , <i>Лесі По-</i>
-------------------	---

	<i>номаренко</i> та працівників Секретаріату Конституційного Суду України <i>Оксани Житник</i> та <i>Ірини Шевченко</i> до Конституційного Суду Словацької Республіки за сприяння Проєкту ОБСЄ «Підтримка національних стейкхолдерів через покращення доступу до конституційної юстиції» Програми підтримки ОБСЄ для України (м. Кошице, Словацька Республіка)
7 лютого	участь суддів Конституційного Суду України <i>Ольги Совгирі</i> та <i>Галини Юровської</i>, працівників Секретаріату Конституційного Суду України в урочистому засіданні з нагоди відкриття судового року Конституційного Суду Латвійської Республіки
11 лютого	зустріч виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України <i>Олександра Петришина</i>, суддів Конституційного Суду України <i>Сергія Різника</i>, <i>Олега Первомайського</i>, <i>Ольги Совгирі</i>, <i>Галини Юровської</i> та членів технічного комітету Проєкту Європейського Союзу та Ради Європи з аудиторкою Ради Європи <i>Мариною Андреяною</i> з метою оцінювання Проєкту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради добropорядного врядування», фаза III
25 лютого	участь суддів Конституційного Суду України в дискусії за круглим столом на тему «<i>Етичні правила для суддів Конституційного Суду України: потреби суспільної довіри</i>», організованому у межах Проєкту «Підтримка розвитку конституційної юстиції в Україні», що його впроваджують у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Партнерство заради добropорядного врядування», фаза III
28 лютого	семінар на тему «<i>Леонід Юзьков: фундатор науки конституційного права незалежної України. In Memoriam</i>», присвячений пам'яті видатного вченого, педагога, громадського і державного діяча, першого Голови Конституційного Суду України в 1992–1995 роках Леоніда Юзькова. У заході взяли участь судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Конституційного Суду України, науковці, представники професорсько-викладацького складу закладів вищої освіти, студенти

ІНФОРМАЦІЯ про виконання бюджету Конституційним Судом України за 2024 рік

Головна мета діяльності Конституційного Суду України полягає в 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 2024 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 333 843,6 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 2024 році становлять 312 560,2 тис. грн, або 93,6 відсотка річного плану. Такий стан використання бюджетних коштів частково зумовлений неповним складом суддів Конституційного Суду України, а частково — вжитими заходами щодо 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, які характеризують виконання бюджетної програми Конституційного Суду України, розміщено на офіційному сайті Конституційного Суду України в розділі «Публічна інформація / Про бюджет».

Інформацію про виконання бюджету Конституційним Судом України представлено в таблиці.

**Інформація про бюджет за бюджетними програмами
із деталізацією за кодами економічної класифікації видатків бюджету
Конституційного Суду України за 2024 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 2024 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2024 рік	план на 2024 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2024 рік	план на 2024 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2024 рік
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Видатки всього за головним розпорядником коштів державного бюджету: у т. ч.			333 843,6	312 560,2	—	—	333 843,6	312 560,2
2110	0330	Оплата праці	268 110,4	249 477,6	—	—	268 110,4	249 477,6
2120	0330	Нарахування на оплату праці	44 486,4	43 174,1	—	—	44 486,4	43 174,1
2210	0330	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	6 148,2	6 139,1	—	—	6 148,2	6 139,1
2240	0330	Оплата послуг (крім комунальних)	6 630,6	6 519,6	—	—	6 630,6	6 519,6
2250	0330	Видатки на відрадження	369,3	190,0	—	—	369,3	190,0

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2270	0330	Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	7 805,8	6 977,6	—	—	7 805,8	6 977,6
2282	0330	Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	28,7	28,0	—	—	28,7	28,0
2630	0330	Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям	136,2	42,3	—	—	136,2	42,3
2800	0330	Інші поточні видатки	128,0	11,9	—	—	128,0	11,9
у т.ч. за бюджетною програмою 0801010 «Забезпечення конституційної юрисдикції в Україні»			333 843,6	312 560,2	—	—	333 843,6	312 560,2
2110	0330	Оплата праці	268 110,4	249 477,6	—	—	268 110,4	249 477,6
2120	0330	Нарахування на оплату праці	44 486,4	43 174,1	—	—	44 486,4	43 174,1
2210	0330	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	6 148,2	6 139,1	—	—	6 148,2	6 139,1
2240	0330	Оплата услуг (крім коммунальных)	6 630,6	6 519,6	—	—	6 630,6	6 519,6
2250	0330	Видатки на відрядження	369,3	190,0	—	—	369,3	190,0
2270	0330	Оплата коммунальных услуг та енергоносіїв	7 805,8	6 977,6	—	—	7 805,8	6 977,6

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	28,7	28,0	—	—	28,7	28,0
2630	0330	Поточні трансфери урядам іноземних держав та міжнародним організаціям	136,2	42,3	—	—	136,2	42,3
2800	0330	Інші поточні видатки	128,0	11,9	—	—	128,0	11,9

Керівник Бухгалтерської служби
Конституційного Суду України —
головний бухгалтер

Наталія ОСНИЦЬКА

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 14.03.2025.
Формат 70х100/16.
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.