

ПОПЕРЕДНІЙ ВИСНОВОК

щодо звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу п'ятого частини першої статті 7 Закону України від 03 грудня 2025 року № 4695-IX «Про Державний бюджет України на 2026 рік» в частині, якою встановлено прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року

XX черговий З'їзд суддів України Рішенням від 10 – 12 березня 2026 року (пункт 4) вирішив звернутися до Пленуму Верховного Суду щодо внесення до Конституційного Суду України конституційного подання про визнання неконституційними положень Закону України «Про державний бюджет України на 2026 рік» в частині встановлення з 01 січня 2026 року прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року, - 2102 грн (ст. 7).

За поданням Голови Верховного Суду (абз.1 статті 9-1 Регламенту Верховного Суду) на підставі листа секретаря Пленуму Верховного Суду №1126/0/22-26 Касаційний адміністративний суд спільно з Департаментом аналітичної та правової роботи Апарату Верховного Суду підготував цей висновок.

Оцінка наявності підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу п'ятого частини першої статті 7 Закону №4695-IX, в частині, якою встановлено прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року.

Перевіряючи наявність підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу п'ятого частини першої статті 7 Закону №4695-IX в частині, якою встановлено прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на

рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року, слід виходити з такого.

У статті 6 Конституції України визначено, що 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.

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 (частина перша, друга статті 8 Конституції України).

Положеннями пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України встановлено, що виключно Законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів.

Незалежність і недоторканність судді гарантують Конституція і закони України (частина перша статті 126 Конституції України).

Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлює закон про судоустрій (стаття 130 Конституції України).

У Рішенні від 26 березня 2024 року № 3-р(II)/2024 Конституційний Суд України зазначив, що за приписами статті 8, частини першої статті 126, частини другої статті 130 Конституції України законодавець, установлюючи розмір винагороди судді законом про судоустрій, повинен забезпечити наявність одного спеціального закону, який чітко, системно та послідовно унормує питання розміру винагороди судді відповідно до єдиного статусу суддів та гарантій незалежності й недоторканності суддів. Тим самим на конституційному рівні створено підстави для впевненості суддів у тому, що розмір їхньої винагороди судді має бути визначений одним для всіх суддів системи судоустрою України законом про судоустрій та бути однаковим для них усіх виходячи з їхнього єдиного статусу.

Так, законом про судоустрій у розумінні статті 130 Конституції України є Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон №1402-VIII), який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

Частиною першою статті 135 Закону №1402 визначено, що суддівська винагорода регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Частиною третьою цієї ж статті встановлено, що базовий розмір посадового окладу судді становить:

1) судді місцевого суду - 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

2) судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду - 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

3) судді Верховного Суду - 75 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Визначення прожиткового мінімуму міститься в Законі України «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 року №966-XIV (далі – Закон №966-XIV), який закріплює правову основу для його встановлення, затвердження та врахування при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень.

За приписами абзаців 1-2 статті 1 цього Закону прожитковий мінімум – це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років; дітей віком від 6 до 18 років; працездатних осіб; осіб, які втратили працездатність. До працездатних осіб відносяться особи, які не досягли встановленого законом пенсійного віку.

З наведеної норми вбачається, що перелік основних соціальних і демографічних груп населення, відносно яких окремо визначається прожитковий мінімум, є вичерпним, при цьому для суддів окрему групу законодавець не виділив, очевидно відносячи їх до категорії «працездатних осіб».

При цьому, Закон №966-XIV містить єдине визначення і види прожиткового мінімуму та закріплює його як єдину вартісну величину, яка враховується при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень, якщо він не встановлюється окремо. Такого виду прожиткового мінімуму як *«прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для*

визначення базового розміру посадового окладу судді», цей Закон не містить та не закріплює можливості для його додаткового встановлення.

Однак, починаючи з 2021 року по 2025 рік, законами про Державний бюджет України на відповідні роки разом із встановленням прожиткових мінімумів, у тому числі, для працездатних осіб, законодавець ввів новий вид прожиткового мінімуму - «прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді», розмір якого становив 2102,00 грн.

Визначаючи ж основні положення Державного бюджету України на 2026 рік у Законі №4695-IX, законодавець установив прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується, зокрема, для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу, станом на 31 грудня 2025 року.

Так, в абзаці 5 частини першої статті 7 Закону №4695-IX встановлено, що розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, посадового окладу прокурора окружної прокуратури, посадових окладів працівників інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, а також працівників податкових і митних органів, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року.

З наведеної правової норми висновується, що у 2026 році законом про бюджет встановлено розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді – на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року. Між тим, зазначаємо, що Закон України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» від 19 листопада 2024 року № 4059-IX не містить положень щодо встановлення прожиткового мінімуму для певних державних органів, а встановлює правове регулювання щодо прожиткового мінімуму для окремих категорій осіб, в тому числі і тих, що працюють у відповідних державних органах.

Водночас за наслідком системного аналізу бюджетного законодавства на 2025 рік та положень бюджетного законодавства на 2026 рік можна дійти висновку, що закон про Державний бюджет України на 2026 рік фактично залишив правове регулювання щодо прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, на рівні 2025 року, зберігши його у розмірі 2102 грн, що також підтверджується наведеними нижче положеннями.

Так, в абзаці 6 розділу «Державна політика щодо соціальних стандартів та гарантій, соціальна політика» Бюджетної декларації на 2026-2028 роки, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2025 № 774 визначено, що розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, посадових окладів працівників інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, а також працівників податкових і митних органів залишається на рівні 2025 року (абзаци 1, 6 цього Розділу).

Також у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» в розділі «Пояснення щодо видатків та надання кредитів. Мінімальна заробітна плата, ЄТС, оплата праці державних службовців» закріплено, що з урахуванням положень Бюджетної декларації на 2026–2028 роки, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2025 року № 774, досягнутого рівня оплати праці працівників державних органів та обмежені обсяги видаткової частини бюджету визначається, що розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення, зокрема, базового розміру посадового окладу судді, встановлюється станом на 31 грудня 2025 року.

Крім того, у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо законопроєкту про державний бюджет на 2026 рік (засідання комітету від 17.09.2025, протокол №227) вказано, що у статті 7 цього законопроєкту пропонується встановити прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення, зокрема, базового розміру посадового окладу судді, на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31.12.2025 - 2102 грн, що є нижчим від передбаченого цією ж статтею загального прожиткового мінімуму для працездатних осіб - 3328 грн.

У висновку Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів (протокол № 222 від 29 вересня 2025 року) у розділі «Основні прогностичні показники державних соціальних гарантій та соціальної підтримки населення» також зазначено про те, що у проєкті Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» (реєстр. № 14000 від 15.09.2025), поданого Кабінетом Міністрів України, Урядом пропонується продовжити негативну практику щодо визначення додаткової величини прожиткового мінімуму для працездатних осіб для визначення, зокрема, базового розміру посадового окладу судді, залишивши його розмір на рівні станом на 31 грудня 2025 року. Множинне затвердження розмірів прожиткового мінімуму для однієї соціально-демографічної групи (працездатних осіб, який застосовується для

визначення базового розміру посадового окладу судді) на один і той же часовий проміжок не передбачене жодним законодавчим актом та не узгоджується з нормами Законів №966-XIV та «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Таке використання прожиткового мінімуму як інструменту фінансового управління, а не як соціального орієнтиру, спотворює початковий зміст, закладений в ідею призначення прожиткового мінімуму як базового державного соціального стандарту у сфері формування та реалізації державної соціальної політики.

З урахуванням наведеного доходимо висновку, що визначаючи основні засади Державного бюджету України на 2026 рік, законодавець залишив розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, на рівні 2025 року, фактично зберігши прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді у розмірі 2102 грн.

Однак відповідно до вимог спеціального Закону № 1402-VIII для визначення розміру суддівської винагороди до уваги може братися лише прожитковий мінімум для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року (станом на 01 січня 2026 року – 3328 грн). Як наслідок, застосування іншої розрахункової величини при визначенні посадового окладу судді, відмінної від тієї, що визначена спеціальним законом, не допускається.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював юридичні позиції про те, що предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, тому цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (*абзац восьмий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 9 липня 2007 року №6-рп/2007*).

У Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 Конституційний Суд України також зазначив про те, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони (*абзац четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008*).

За наслідком системного аналізу вказаних правових норм та сформованих висновків Конституційного Суду України з наведених питань, доходимо висновку, що положення абзацу п'ятого частини першої статті 7 Закону № 4695-IX в частині, якою встановлено прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року, фактично змінюють правове регулювання з питань суддівської винагороди, яке визначене в спеціальному законодавчому акті - Законі № 1402-VIII.

Відтак, враховуючи конституційні принципи законності та правової визначеності, а також імперативні вимоги щодо правового регулювання розміру винагороди судді виключно законом про судоустрій, вважаємо, що положення абзацу п'ятого частини першої статті 7 Закону № 4695-IX в частині, якою встановлено прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року, суперечать нормам статті 6, статті 8 Конституції України та статті 130 Конституції України.

При цьому, що Конституційний Суд України у Рішенні від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 також наголосив на тому, що скасування чи **зміна** законом про Державний бюджет України **обсягу прав і гарантій** та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах, **суперечить статті 6, частині другій статті 19, статті 130 Конституції України** (*абзац третій пункту 4 мотивувальної частини*).

Зауважуємо, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, що регулюють питання правового статусу суддів, не допускається **звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України та законом гарантій незалежності судді** (частина 3 статті 22 Конституції України).

Питання належного фінансування судів та розміру суддівської винагороди були предметом неодноразового розгляду в Конституційному Суді України, за результатами якого Суд вказав про недопустимість обмеження законом незалежності суддів, зокрема їхнього належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-

рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020).

Конституційний Суд України наголосив, що гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя; законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу (*абзаци сьомий, восьмий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020*).

Крім того, у Рішенні від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 Конституційний Суд України констатував, що будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі щодо неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права людини і громадянина на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права.

Єдиний підхід щодо отримання суддею достатньої винагороди для забезпечення своєї економічної незалежності закріплюється і в міжнародних документах з питань статусу та незалежності суддів.

Ідеться, зокрема, про такі документи: Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року), Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (прийняті резолюцією Економічної та соціальної ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року), Європейський статут судді (ухвалений Європейською асоціацією суддів у 1993 році), Європейська хартія щодо статусу суддів (10 липня 1998 року), Загальна (Універсальна) хартія судді (схвалена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 року, Тайпеї (Тайвань)).

У Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів також зазначено про те, що загалом важливо (особливо

для нових демократичних країн) передбачити спеціальні правові положення, що захищають грошову винагороду суддів від скорочення, а також забезпечити положення, які гарантують **збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя** (пункт 62).

Крім того, щодо питання матеріального забезпечення суддів Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 26 квітня 2006 року у справі «Зубко та інші проти України» зазначив, що неспроможність держави вчасно виплачувати суддям їх виплати є несумісною з потребою їх здатності виконувати свої професійні функції неупереджено, щоб не зазнавати тиску і впливу на поведінку; неспроможність держави гарантувати адекватну та своєчасну виплату винагороди національним суддям та невизначеність, у якій вони залишаються, порушує справедливий баланс, що має виникнути між потребами державного інтересу та необхідністю захистити права заявників на мирне володіння своїм майном.

Враховуючи наведені вище положення, наявні підстави стверджувати, що суддівська винагорода (та щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці) відповідно до Конституції і законів України, міжнародних актів є складовими статусу судді; є гарантією здійснення судочинства незалежним, неупередженим, безстороннім і справедливим судом; поширюється на усіх суддів; такі гарантії є однаковими і не залежать від жодних умов (віку, стажу, посади, юрисдикції суду тощо). Тобто матеріальне забезпечення суддів (суддів у відставці) захищено від зменшення або скасування.

Гарантії незалежності суддів (в частині матеріального забезпечення) повинні бути забезпечені не як матеріальне забезпечення людини, а як особи, що займає посаду судді і здійснює судочинство та є представником судової гілки влади, і при цьому має гарантію такого забезпечення незалежно від впливу як інших гілок влади, так і інших представників судової гілки влади (голови суду, інших суддів, органів, що відповідають за формування судової гілки влади, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо).

З огляду на викладене вважаємо, що приймаючи Закон №4695-IX, яким визначено основні бюджетні положення на 2026 рік, в частині, що визначає прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року (абзац 5 частини першої статті 7 цього Закону), законодавець фактично встановив інший (менший) розмір винагороди судді (2102 грн), ніж той, що гарантований

спеціальним законодавством – прожитковий мінімум для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року (з 01 січня 2026 року – 3328 грн), чим збузив гарантії незалежності суддів, що також суперечить приписам частини першої статті 126 Конституції України.

З огляду на викладене та враховуючи наведені вище висновки, констатуємо наявність обґрунтованих підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) абзацу п'ятого частини першої статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» від 03 грудня 2025 року №4695-ІХ в частині, якою встановлено прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, - на рівні, встановленому для відповідного державного органу станом на 31 грудня 2025 року, положенням статті 6, статті 8, частини першої статті 126 та статті 130 Конституції України.

Суддя Верховного Суду
у Касаційному адміністративному суді,
Заступник Голови Ради Суддів України



Володимир СОКОЛОВ