



ВЕРХОВНИЙ СУД

вул. П. Орлика, 8, м. Київ, 00011, тел. (044) 207 35 46, тел./факс (044) 253 86 20

e-mail: inbox@supreme.court.gov.ua

Код ЄДРПОУ 41721784

ПРОЄКТ

ПОПЕРЕДНІЙ ВИСНОВОК

щодо підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом 7 статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік»

До Верховного Суду в порядку частини шостої статті 10 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) надійшло звернення судді Канівського міськрайонного суду Черкаської області Сивухіна Г. С. від 06 березня 2026 року (вх. № 847/0/1-26 від 06 березня 2026 року) про внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо конституційності частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом 7 статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік».

Обставини, які зумовили ініціювання звернення до Верховного Суду для вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України конституційного подання.

Канівський міськрайонний суд Черкаської області 06 березня 2026 року за результатами розгляду справи № 697/3380/25 ухвалив рішення, яким задовольнив позов про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями органів досудового слідства, прокуратури та стягнув з Держави Україна за рахунок коштів Державного бюджету України на користь позивача моральну шкоду у розмірі 238 945,37 грн.

Розглядаючи зазначену справу, суд першої інстанції дійшов висновку, що стаття 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» у взаємозв'язку з положеннями абзацу сьомого статті 7 цього ж Закону, у частині визначення розміру мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду, на рівні 1 600,00 грн, не підлягає застосуванню при вирішенні спору у цій справі.

На переконання суду першої інстанції, заміна гарантованого Конституцією України права на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, у розмірі мінімальної заробітної плати, яка встановлена на 1 січня відповідного року, на іншу розрахункову величину, яка Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність,

органів досудового розслідування, прокуратури і суду» не передбачена (розмір мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду, на рівні 1 600,00 грн), не може вважатися правомірною.

Таким чином, стаття 8 у взаємозв'язку із абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік», якими встановлено з 1 січня 2026 року розмір мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду, на рівні 1 600,00 грн, не відповідає Конституції України.

Щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік»

Проаналізувавши звернення, норми Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік», щодо яких суд сформулював висновок про їх невідповідність Конституції України, у взаємозв'язку з відповідними положеннями Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», вважаємо, що наявні підстави для внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік».

Відповідно до Основного Закону Україна є демократичною, правовою державою, в якій 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 (стаття 1, частини перша і друга статті 8).

Згідно з Конституцією України права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; 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 (стаття 21, частини друга і третя статті 22, частини перша і друга статті 55).

У частині другій статті 129 Конституції України встановлено основні засади судочинства, а в пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України закріплено, що судоустрій, судочинство і статус суддів визначаються виключно законами України.

Наведені конституційні засади є визначальними у процесі вирішення питань щодо конституційності оспорюваних положень закону.

Відповідно до статті 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування

матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Згідно з положеннями статті 13 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» розмір моральної шкоди визначається з урахуванням обставин справи в межах, встановлених цивільним законодавством.

Відшкодування моральної шкоди за час перебування під слідством чи судом провадиться виходячи з розміру не менше одного мінімального розміру заробітної плати за кожен місяць перебування під слідством чи судом.

Тлумачення змісту наведеної норми закону свідчить про те, що межі відшкодування моральної шкоди за час перебування під слідством чи судом визначаються судом у розмірі, співмірному з мінімальним розміром заробітної плати, визначеним законодавством, за кожен місяць перебування під слідством чи судом, виходячи з мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством на момент розгляду справи.

Частиною першою статті 8 Закону України «Про державний бюджет України на 2026 рік» встановлено з 1 січня 2026 року мінімальну заробітну плату у місячному розмірі 8 647,00 грн.

Водночас частиною 2 цієї статті встановлено, що розмір мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду, встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму, зазначеного в абзаці сьомому статті 7 цього Закону.

Абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про державний бюджет України на 2026 рік» встановлено з 1 січня 2026 року прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі 3 209,00 грн, а для основних соціальних і демографічних груп населення – осіб, які втратили працездатність, який застосовується для визначення розміру доплати за проживання на територіях радіоактивного забруднення за рішеннями суду, – 1 600,00 грн.

Отже, Законом України «Про державний бюджет України на 2026 рік» встановлено з 1 січня 2026 року розмір мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду на рівні 1 600,00 грн, у зв'язку із чим законодавець фактично встановив інший (менший) розмір для обчислення виплат за рішеннями суду, тим самим звузив зміст і обсяг існуючих прав громадян на повне відшкодування шкоди, зокрема на гарантований мінімум виплат.

При цьому Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» не передбачено можливості запровадження законом України про Державний бюджет України на відповідний рік окремого виду мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 09 липня 2007 року № 6-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 неодноразово наголошував на тому, що предмет регулювання Бюджетного кодексу України, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України, а тому вказаними актами законодавства не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України, а 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.

Ключовий правовий висновок Конституційного Суду України спрямований на забезпечення принципу юридичної визначеності та верховенства права. Він встановлює абсолютну недопустимість обмеження чи звуження існуючого обсягу прав і соціальних гарантій громадян під час формування та затвердження фінансових параметрів держави на наступний бюджетний період.

Такий саме припис визначений у статті 22 Конституції України, відповідно до змісту якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Оскільки стаття 22 Конституції України міститься в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно тлумачити у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України.

Звуження змісту й обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: «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 Конституційного Суду України від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016). Таку саму позицію Конституційний Суд України підтримав і в Рішенні від 22 травня 2018 року № 5р-2018.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.

Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України потрібно розуміти так, що під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їхньої сутності.

Законодавець наділений повноваженнями делімітувати правове регулювання з метою оптимізації або розширення змісту конституційних прав і свобод, а також встановлення додаткових механізмів їх практичної реалізації, проте позбавлений права на їх звуження.

Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» є спеціальним, і саме норми цього Закону регулюють порядок визначення моральної шкоди у спірних правовідносинах.

Зміни до статті 13 вказаного Закону законодавець не вносив і його норми не передбачають визначення розміру відшкодування із розрахункової величини, визначеної будь-яким іншим законом, зокрема Законом України «Про Державний бюджет України».

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 15 лютого 2023 року у справі №910/18214/19 звертала увагу на співвідношення між загальною та спеціальною нормами. Спеціальна норма встановлює правила, які застосовуються у певних випадках, визначених такою нормою права, а загальна норма встановлює правила, які застосовуються у всіх випадках, крім тих, на які поширюється гіпотеза спеціальної норми. Тому загальна та спеціальна норми не суперечать одна одній, а встановлюють системне законодавче регулювання».

Закон України про Державний бюджет України не повинен містити інакшого чи додаткового правового регулювання правовідносин, що охоплюються предметом регулювання інших законів України, особливо тієї сфери суспільних відносин, для яких діють спеціальні (виняткові) норми.

Конституція України не надає закону про Державний бюджет України вищої юридичної сили стосовно інших законів.

Отже, законодавець визначив мінімальний розмір моральної шкоди, виходячи з установленого законодавством розміру заробітної плати на момент розгляду справи судом, за кожен місяць перебування під слідством та судом. Тобто цей розмір у будь-якому випадку не може бути зменшено, оскільки він є гарантованим мінімумом (постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 вересня 2018 року у справі № 686/23731/15-ц (провадження № 14-298цс18)).

Оскільки спеціальний закон гарантує виплату у розмірі не менше однієї мінімальної заробітної плати за кожен місяць перебування під слідством,

встановлення величини 1 600 грн замість 8 647 грн є очевидним кількісним звуженням (зменшенням у 5,4 рази) обсягу права на повне відшкодування шкоди.

Одним із елементів верховенства права є принцип юридичної визначеності, який, зокрема, передбачає, що закон, як і будь-який інший акт держави, повинен характеризуватися якістю, щоб виключити ризик свавілля. Відсутність ясності та двозначності формулювань приписів не може гарантувати їх однакове застосування та захист від свавілля (перше речення абзацу другого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010; абзац шостий пункту 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017, абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини рішення Великої палати Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

На думку Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), поняття «якість закону» означає, що національне законодавство має бути доступним і передбачуваним, тобто визначати достатньо чіткі положення, аби дати людям адекватну вказівку щодо обставин і умов, за яких державні органи мають право вживати заходів, що вплинуть на конвенційні права цих людей (рішення ЄСПЛ у справах «С. G. та інші проти Болгарії» від 24 квітня 2008 року (*C. G. and Others v. Bulgaria*), заява № 1365/07, § 39, «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 року, заява № 21722/11, § 170).

ЄСПЛ неодноразово зазначав, що формулювання законів не завжди чіткі. Тому їх тлумачення та застосування залежить від практики. І роль розгляду справ у судах полягає саме в тому, щоб позбутися таких інтерпретаційних сумнівів з урахуванням змін у повсякденній практиці (рішення ЄСПЛ у справах «Кантоні проти Франції» від 11 листопада 1996 року (*Cantoni v. France*), заява № 17862/91, § 31-32), «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 року, заява № 20372/11, § 65).

Відповідно до статті 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції. За змістом зазначеної статті поряд із негативним обов'язком не порушувати такі права та свободи держава має позитивні обов'язки гарантувати їх ефективне використання. Порушення будь-якого з цих обов'язків (їх невиконання чи неналежне виконання) є самостійною підставою відповідальності держави.

Відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика Європейського суду з прав людини щодо тлумачення та застосування статті 5 Конвенції має враховуватися для тлумачення та застосування національних гарантій права на свободу й особисту недоторканність (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016 у справі № 1-1/2016).

Згідно з пунктом 5 статті 5 Конвенції гарантовано, що кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування.

Зазначений пункт Конвенції гарантує право на відшкодування не лише за завдану матеріальну шкоду, а й за будь-яке страждання, тривогу, розчарування, яких особа може зазнати внаслідок порушення інших положень статті 5 Конвенції (рішення ЄСПЛ від 10 листопада 2015 року у справі *Sahakyan v. Armenia*, заява № 66256/11).

ЄСПЛ у рішенні від 02 лютого 2017 року у справі «Лопушанський проти України» (*Lopushanskyu v. Ukraine*, заява № 27793/08) зазначав, що важливим питанням є те, чи отримав заявник відшкодування завданої шкоди, що відповідає справедливій сатисфакції, передбаченій статтею 41 Конвенції (рішення у справі «Шилбергс проти Росії» (*Shilbergs v. Russia*) від 17 грудня 2009 року, заява № 20075/03, § 72). Під час його вирішення Суд братиме до уваги власну практику в аналогічних справах. Це не означає, що у ситуації, коли національними органами влади заявнику було присуджено суму відшкодування за встановлене порушення, така сума має відповідати сумі, що присуджує ЄСПЛ. Сума компенсації, менша за суму, яку присудив би сам Суд, все одно може вважатися розумною за умови, що таке рішення національних судів відповідає правовій традиції та рівню життя у конкретній країні, а також є невідкладним, обґрунтованим і негайно приводиться до виконання. Тим не менше, сума справедливої сатисфакції, присудженої на національному рівні, не повинна бути явно неадекватною за конкретних обставин справи (рішення у справі «Кочарелла проти Італії» (*Cocchiarella v. Italy*), заява № 64886/01, §§ 78-83 та 97).

ЄСПЛ вказував, що оцінка моральної шкоди по своєму характеру є складним процесом, за винятком випадків, коли сума компенсації встановлена законом (*Stankov v. Bulgaria* від 12 липня 2007 року, заява № 68490/01, § 62).

У даному випадку розмір моральної шкоди визначається з урахуванням обставин справи в межах, встановлених Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», і можливість запровадження окремого виду мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду, звужують зміст і обсяг існуючих прав громадян на повне відшкодування шкоди.

Водночас, будь-яка законодавча новела, яка звужує обсяг існуючих прав людини, є очевидно дефектною з точки зору конституційної легітимності та порушує засади верховенства права.

Підсумовуючи викладене, зазначаємо що:

1) Проведений аналіз національного права та практики Верховного Суду дозволяє дійти висновку, що скасування або зміна бюджетним законом обсягу прав і гарантій, передбачених спеціальними законами, суперечить статті 22 Конституції України. Конституція не надає закону про бюджет вищої юридичної сили порівняно з іншими законами.

2) Верховний Суд зазначає, що встановлений законодавством розмір виплат (наприклад, за кожен місяць перебування під слідством) є гарантованим

мінімумом, який не може бути зменшений. Межі відшкодування мають визначатися, виходячи з повного розміру мінімальної заробітної плати, чинної на момент розгляду справи, а не обмежених величин, прописаних у бюджеті.

3) Використання бюджетним законом різних розрахункових величин замість чітко встановлених соціальних стандартів порушує принцип верховенства права та якість закону, оскільки це створює двозначність, позбавляючи громадян передбачуваності.

4) Використання в законі про держбюджет спеціальних «розрахункових величин», що є меншими за мінімальну заробітну плату, для обчислення судових виплат порушує Конституцію та принцип верховенства права, оскільки призводить до обмеження встановлених спеціальним законом гарантій.

Зважаючи на викладене, можна виснувати про наявність обґрунтованих підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік», якими встановлено з 01 січня 2026 року розмір мінімальної заробітної плати, який застосовується як розрахункова величина для обчислення виплат за рішеннями суду на рівні 1 600,00 грн.

Загальний висновок:

На підставі викладеного та керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 7, 50–52 Закону України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 36, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402- VIII «Про судоустрій і статус суддів» наявні підстави для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності приписам частини третьої статті 22, статті 56 Конституції України (конституційності) частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік».

2. Перевірити на відповідність приписам частини третьої статті 22, статті 56 Конституції України положення частини другої статті 8 у взаємозв'язку із абзацом сьомим статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік».

Відповідальним за підготовку попереднього висновку є КЦС ВС.

Доповідач на засіданні Пленуму Верховного Суду – суддя КЦС ВС Лідовець Р. А.