

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**до проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до Цивільного кодексу України**  
**щодо відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним**  
**особам актами і діями, що визнані неконституційними»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

Відповідно до ч. 3 ст. 152 Конституції України від 28 червня 1996 року *матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.*

Чинним процесуальним законодавством України врегульовано відносини щодо перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, якщо Конституційним Судом України встановлена неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи за умови, що рішення суду ще не виконане (п. 1 ч. 3 ст. 423 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV, п. 1 ч. 3 ст. 320 Господарського процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII, п. 1 ч. 5 ст. 361 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV). Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 459 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI виключними обставинами визнається встановлена Конституційним Судом України неконституційність, конституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи.

Проте неврегульованими залишаються питання визначення підстав, розміру відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам, актами і діями, що визнані неконституційними, з урахуванням неприпустимості ретроактивної дії рішення Конституційного Суду України у разі визнання неконституційним нормативно-правового акту чи окремого його положення.

Незважаючи на наявність конституційних положень, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку, до цього часу цей порядок чітко не визначений, що можна вважати *законодавчим упущенням*, наслідком якого є проблеми у правозастосуванні норми права, викладеної в ч. 3 ст. 152 Конституції України, як норми прямої дії. Це призводить до неможливості досягнення єдності та передбачуваності судової практики при розгляді і вирішенні відповідної категорії справ, що у свою чергу створює перешкоди для ефективного захисту порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, інтересів юридичних осіб.

У чинному Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 року № 435-IV відсутні положення щодо відшкодування державою матеріальної чи

моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними.

Статтею 1175 ЦК України врегульовано відносини щодо відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності.

*На громадське обговорення виставлено проект Книги п'ятої Цивільного кодексу України «Зобов'язання», яким пропонується доповнити ЦК України статтею 1187-4 «Відповідальність за шкоду, завдану нормативно-правовим актом», в частині першій якої передбачити, що майнова шкода та/або моральна шкода, завдана фізичній чи юридичній особі внаслідок прийняття та/або застосування нормативно-правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта, якому відповідно до закону надано повноваження приймати нормативно-правові акти від імені держави, Автономної Республіки Крим чи відповідної територіальної громади, відшкодовується за рахунок держави, Автономної Республіки Крим чи відповідної територіальної громади, якщо такий акт визнано протиправним та нечинним (повністю чи частково) у встановленому законом порядку, незалежно від вини зазначених органів, їх посадових чи службових осіб та суб'єкта, якому відповідно до закону надано публічно-владні повноваження. Частиною третьою цієї статті пропонується приписи цієї статті застосовувати також до відносин з відшкодування шкоди, завданої законом України, який відповідно до Конституції України визнано неконституційним, якщо інше не встановлено Конституцією України.*

Системний аналіз чинного законодавства України, а саме ч. 1, 2 ст. 152 Конституції України, ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII дає підстави стверджувати, що за рішенням Конституційного Суду України можуть визнаватися неконституційними: закони, інші акти або їх окремі положення, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; дії, якщо вони не відповідають Конституції України.

За Конституцією України матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, держава відшкодовує в установленому законом порядку (ч. 3 ст. 152). *Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на потребі забезпечення державою дієвості цього конституційного припису та практичної реалізації права фізичних та юридичних осіб приватного права на відшкодування завданої їм шкоди актами і діями, що визнані неконституційними (рішення від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009, від 7 квітня 2021 року № 1-р(П)/2021, від 1 березня 2023 року № 1-р(П)/2023), наголошував, що ухилення держави від здійснення такого відшкодування знижує довіру до держави та органів державної влади й*

*суперечить Основному Закону України (рішення від 21 липня 2021 року № 4-р(П)/2021.*

*Судова практика з відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, не є єдиною та передбачуваною і містить наступні положення:*

- встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, має значення, перш за все, як рішення загального характеру, яким визначається правова позиція для вирішення наступних справ, а не як підстава для перегляду справи із ретроспективним застосуванням нової правової позиції і зміни таким чином стану правової визначеності, вже встановленої остаточним судовим рішенням (п. 9.9 постанови Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 29 жовтня 2019 року у справі № 922/1391/18);

- предметом спору, який визначив позивач, є стягнення збитків (матеріальної шкоди), завданої актом, що визнаний неконституційним, у вигляді неотриманої частини заробітної плати за період з 01 квітня 2020 року по 29 жовтня 2021 року. ... За установлених обставин у цій справі, ураховуючи, що позовні вимоги стосуються періоду з 01 квітня 2020 року по 29 жовтня 2021 року, слід констатувати, що не можна нанести шкоду після рішення Конституційного Суду України про неконституційність акта [у цій справі - після 26 березня 2020 року]. Шкода виникає до його [рішення] винесення, коли акт ще діяв, ще не був визнаний неконституційним. Верховний Суд зазначає, що обраний позивачем спосіб захисту порушеного права шляхом стягнення коштів на відшкодування майнової шкоди, завданої актом, що визнаний неконституційним, у вигляді неотриманої заробітної плати за період після рішення Конституційного Суду України [у цій справі - після 26 березня 2020 року], не змінює суті спірних правовідносин, які виникли між сторонами у цій справі щодо оплати праці і підстави їх виникнення, а отже не робить цей спір спором про відшкодування шкоди. Отже, Верховний Суд констатує, що указана позивачем сума недоотриманої частини заробітної плати не є матеріальною шкодою (постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 травня 2023 року у справі № 420/24821/21);

- норми частини третьої статті 152 Конституції України містять посилання на окремий закон, тому відшкодування шкоди, завданої актами і діями, які визнані неконституційними, не може здійснюватися в іншому, ніж у встановленому законом порядку. Закон, який би встановлював порядок відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними згідно з рішенням КСУ на сьогодні не прийнято. ... Відповідно до своїх позитивних зобов'язань згідно з Конвенцією держава Україна має, по-перше, запровадити законодавчу базу на виконання статті 152 Конституції України, по-друге, надавати доступ до суду, в межах

якого особа може у відповідних випадках отримати відшкодування шкоди, зокрема у порядку цивільного судочинства (постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 19 червня 2024 року в справі № 754/14608/19).

Цим законопроектом пропонується усунути правову прогалину щодо відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Прийняття законопроекту сприятиме забезпеченню ефективного захисту прав фізичних та юридичних осіб.

## **2. Цілі і завдання прийняття проекту**

Цілі і завдання даного проекту полягають у внесенні відповідних змін до Цивільного кодексу України, спрямованих на визначення особливостей відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, що нині залишилося поза межами законодавчого регулювання.

## **3. Загальна характеристика та основні положення проекту**

Законопроектом пропонується внести зміни до Цивільного кодексу України, якими передбачити:

1) *спеціальну позовну давність в один рік* до вимог про відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі актами і діями, що визнані неконституційними;

2) *початок перебігу позовної давності* за вимогами про відшкодування майнової та (або) моральної шкоди, завданої фізичній або юридичній особі законами та іншими правовими актами Верховної Ради України, актами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, що визнані неконституційними, *починається від дня втрати чинності актом (його окремими положеннями)*. Перебіг позовної давності за вимогами про відшкодування майнової та (або) моральної шкоди, завданої фізичній або юридичній особі діями, що визнані неконституційними, починається від дня визнання їх неконституційними;

3) *підстави відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі актами і діями, що визнані неконституційними*, шляхом встановлення, що майнова та (або) моральна шкода, завдана фізичній або юридичній особі законами та іншими правовими актами Верховної Ради України, що визнані неконституційними, відшкодовується державою. Майнова та (або) моральна шкода, завдана фізичній або юридичній особі актами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, що визнані неконституційними, відшкодовується державою незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів. Майнова та (або) моральна шкода, завдана фізичній або

юридичній особі, діями, що визнані неконституційними, відшкодовується на загальних підставах;

4) *неможливість пред'явлення зворотної вимоги держави, за загальним правилом, після відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі актами і діями, що визнані неконституційними.*

#### **4. Стан нормативно-правової бази у зазначеній сфері правового регулювання**

Нормативно-правовою базою в цій сфері правового регулювання є Конституція України, Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV, Закон України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI.

Внесення відповідних змін до Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV, не тягне за собою необхідності внесення змін до положень інших законодавчих актів.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування реалізації Закону**

Реалізація акта потребує внесення змін до назви коду програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 3504030 «Заходи щодо відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянину вартості конфіскованого та безхазяйного майна стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб» шляхом її доповнення словами *«відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними»*, не потребує додаткового фінансування з державного бюджету і здійснюватиметься за рахунок і в межах коштів державного бюджету України за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 3504030.

#### **6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття Закону**

Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними» сприятиме підвищенню рівня захисту прав осіб, які були порушені актами і діями, що визнані неконституційними.

**Народний депутат України**

**Володимир ВАТРАС**



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
Підписувач: Ватрас Володимир Антонович  
Сертифікат: 3FAA9288358EC003040000005F2B3100092CE000  
Дійсний до: 09.02.2027 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
70д9/1-2026/76858 від 09.04.2026



2196496