

ПРАВОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

**щодо відповідності пункту 7 Прикінцевих та перехідних
положень Закону України від 27 травня 2026 року
№ 4888-IX статті 58 Конституції України та статті 5
Цивільного кодексу України**

ВСТУП

ПРЕДМЕТ, МЕТА ТА МЕЖІ ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ

Президент України як гарант додержання Конституції України звернув увагу Кабінету Міністрів України щодо **неузгодженості окремих норм Конституції України та Цивільного кодексу України з правовою конструкцією пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 27 травня 2026 року № 4888-IX** (далі – Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень), якою нову редакцію правила щодо допустимого збільшення ціни за одиницю товару поширено на правовідносини, що виникли з дня набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII.

Порушене питання стосується співвідношення зазначеного положення зі статтею 58 Конституції України та статтею 5 Цивільного кодексу України, які закріплюють загальний принцип незворотності дії нормативно-правових актів у часі та допускають виняток щодо актів, які пом'якшують або скасовують юридичну, зокрема цивільну, відповідальність особи.

***Довідково:** Застереження ґрунтується на тому, що нова редакція пункту 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII безпосередньо не встановлює, не скасовує та не пом'якшує відповідальності, а тому її поширення на раніше виниклі правовідносини потребує додаткового конституційного та цивільно-правового обґрунтування.*

Постановка такого питання обумовлює необхідність комплексного, а не формально-текстуального аналізу правової природи Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень. Водночас установлення того, чи пом'якшує нове регулювання відповідальність особи, не може залежати виключно від наявності або відсутності санкції безпосередньо в тексті зміненої закупівельної норми. Для належної правової оцінки необхідно дослідити фактичне місце цієї норми в загальному механізмі правового регулювання, її зв'язок із визначенням правомірної та протиправної поведінки, а також юридичні наслідки, які наставали внаслідок застосування попереднього розуміння «10 % правила».

Пункт 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII не містив самостійного складу правопорушення та не визначав виду або розміру відповідальності. Однак сформоване судовою практикою розуміння цієї норми як такої, що встановлює сукупне обмеження збільшення ціни за одиницю товару на весь строк дії договору, використовувалося як матеріально-правова підстава для висновку про порушення законодавства про публічні закупівлі, незаконність додаткових угод, пред'явлення вимог про стягнення коштів, а також для кримінально-правової оцінки дій посадових осіб замовників і постачальників. Саме тому правовий ефект зміни зазначеної норми має визначатися не ізольовано, а з урахуванням усього нормативного причинно-наслідкового зв'язку, в межах якого порушення закупівельного обмеження ставало передумовою застосування несприятливих правових наслідків.

Предметом цього обґрунтування є оцінка конституційної та законодавчої допустимості поширення нової редакції пункту 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII на правовідносини, що виникли до набрання чинності Законом № 4888-IX.

Аналіз охоплює такі взаємопов'язані питання:

- чи є Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень нормою зі справжньою зворотною дією та який саме елемент раніше виниклих правовідносин він змінює;
- чи має нове регулювання сприятливий або несприятливий характер для осіб, правова поведінка яких оцінюється;
- чи може зміна регулятивної норми вважатися пом'якшенням відповідальності, якщо така норма не містить санкції, але визначала матеріально-правову передумову застосування відповідальності або іншого примусового несприятливого наслідку;
- як співвідносяться Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень, стаття 58 Конституції України та положення статті 5 Цивільного кодексу України;
- чи має значення для застосування винятку щодо сприятливої зворотної дії те, що юридичні наслідки встановлені не тією самою нормою, яка визначає межі правомірної поведінки, а іншими положеннями законодавства;

- які правові висновки Конституційного Суду України, Верховного Суду, Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу можуть бути застосовані для оцінки відповідного часового регулювання.

Метою обґрунтування є формування повної, юридично послідовної та доказово підтвердженої позиції щодо необхідності або відсутності необхідності законодавчого вилучення ретроспективної дії нової редакції «10 % правила».

Обґрунтування здійснюється в межах оцінки загального нормативного змісту Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень та не передбачає встановлення фактичних обставин окремих договорів, додаткових угод, судових спорів або кримінальних проваджень.

Основне питання, на яке має відповісти обґрунтування:

Чи відповідає статті 58 Конституції України та статті 5 Цивільного кодексу України пряма законодавча вказівка про застосування нової редакції «10 % правила» до раніше виниклих правовідносин, якщо ця редакція не встановлює окремої санкції, але звужує нормативні підстави для визнання поведінки протиправною та застосування пов'язаних із такою оцінкою несприятливих правових наслідків?

РОЗДІЛ І. ІСТОРИЧНИЙ І РЕГУЛЯТОРНИЙ КОНТЕКСТ

Законодавство про публічні закупівлі послідовно допускало збільшення ціни за одиницю товару до 10 % у разі коливання його ціни на ринку, за умови пропорційності зміни та незбільшення загальної суми договору. Водночас текст відповідної норми Закону № 922-VIII прямо не відповідав на питання, чи є 10 % сукупною межею на весь строк договору або обмеженням кожної окремої зміни.

У зв'язку з цим Уповноваженим органом у сфері закупівель у своїх роз'ясненнях було надано відповідь щодо можливості неодноразового збільшення ціни до 10% за кожною окремою зміною за умови підтвердження відповідного ринкового коливання, яким тривалий час користувалися учасники і замовники публічних закупівель всіх галузей економіки України.

Проте рекомендаційний статус таких роз'яснень та відсутність сталого судового правозастосування відповідної норми у подальшому **призвели до системної кризи правової невизначеності через ретроспективне застосування позиції** Великої Палати Верховного Суду, викладеної у постановках від 24.01.2024 у справі № 922/2321/22 та від 21.11.2025 у справі № 920/19/24, **до правовідносин 2021-2023 років**.

Зокрема, Велика Палата Верховного Суду відступила від попередньо запропонованого у рішеннях Касаційного адміністративного суду підходу та **визнала 10 % обмеження сукупним для всього строку дії договору не залежно від фактичних коливань ціни товару на ринку**, які в окремі періоди щодо таких високоволотильних товарів як енергетичні ресурси демонстрували понад 100 % коливання. Відповідний висновок був сформований не лише на підставі тлумачення буквального змісту норми Закону № 922-VIII, а й шляхом реконструкції волі законодавця без жодного залучення авторів такого Закону чи представників Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України.

Особливо відчутними наслідки такого правозастосування стали у публічних закупівлях електричної енергії, ціна якої характеризується значною та багатоетапною волатильністю. Статистика останніх років переконливо демонструє, що перевищення 10% є для ринку не винятком, а фактично сталою закономірністю.

У кожному з шести проаналізованих періодів зростання ринкової ціни електричної енергії перевищувало 10 %: 2021 рік – **116 %**; 2022 рік – **17,3 %**; 2023 рік – **18,3 %**; 2024 рік – **34,8 %**; 2025 рік – **15,7 %**; **І півріччя 2026 року – 29,7 %**.

Середній показник зростання за ці періоди становить близько **38,6 %**, тобто фактична ринкова динаміка в середньому майже у **3,9 раз** перевищувала встановлений судовою практикою 10 % договірний коридор.

Отже, 10 % обмеження не охоплює навіть середню амплітуду зміни ціни на ринку. Воно дозволяє договору врахувати лише близько чверті середнього ринкового зростання, залишаючи решту ризику поза межами договірної механізми.

Масштаб правозастосування

За оцінкою Energy Club та юридичних компаній, які здійснюють супровід учасників ринку, лише до постачальників електричної енергії, які працювали з публічним сектором у 2021-2025 роках, органами прокуратури подано щонайменше 3 000 позовів, а проти уповноважених осіб замовників та учасників публічних закупівель порушено сотні кримінальних проваджень. Ця оцінка охоплює лише ті спори, інформацію про які учасники погодились розкрити. Консолідовані дані про кількість пов'язаних кримінальних проваджень відсутні, оскільки значна частина компаній та замовників не повідомляє відомостей про такі провадження, допити, обшуки, повідомлення про підозру та інші процесуальні заходи через репутаційні, фінансові й операційні ризики.

***Довідково:** Типова конструкція позову – послідовний висновок, що сукупне збільшення ціни за одиницю товару понад 10 % становить порушення законодавства про публічні закупівлі, укладені додаткові угоди є недійсними, а різниця між фактично сплаченою сумою та вартістю товару, визначеною без урахування таких угод, підлягає стягненню з постачальника як безпідставно одержані кошти.*

Побудова кримінального провадження: перевищення 10 % межі – як доказ незаконності додаткових угод, сплачена понад цю межу сума – збитки, а підписання та виконання таких угод – як складова інкримінованого заволодіння коштами, зловживання службовим становищем, змова з учасником або службова недбалість.

Отже, хоча пункт 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII безпосередньо не встановлював юридичної відповідальності, а сукупне перевищення 10 % межі не утворювало самостійного складу цивільного чи кримінального правопорушення, сформоване Великою Палатою Верховного Суду тлумачення цієї норми та його поширення на раніше виниклі правовідносини істотно погіршили правове становище замовників, постачальників та їх посадових осіб.

Статистика закупівель електричної енергії за 2024-2026 роки продемонструвала результати впливу відповідного правозастосування та одночасне погіршення одразу кількох показників:

- кількість переможців процедур закупівель скоротилася зі **178 у 2024 році до 148 у 2026 році**, тобто на **17 %**;
- середня кількість учасників відкритих торгів зменшилася з **2,12 до 1,6**, або на **25 %**;
- середня кількість учасників запиту ціни пропозицій зменшилася з **7,53 до 4,06**, або на **46 %**;
- частка двадцяти найбільших переможців зросла з **65,6 % до 75,4 %**.

Ці показники фіксують не просто коливання кількості ліцензіатів. Вони демонструють структурне звуження конкурентного поля: **менше постачальників, менше пропозицій у кожній процедурі та більша концентрація** обсягів закупівель у найбільших учасників.

Паралельно збільшується кількість процедур, які не відбулися через відсутність пропозицій. Показник відкритих торгів без пропозицій у 2026 році майже удвічі перевищив рівень 2024 року, а частка запитів ціни пропозицій без пропозицій зросла з **4 % до 13 %**, тобто більш ніж утричі.

При цьому односпрямована динаміка всіх ключових індикаторів – кількості постачальників, кількості учасників, концентрації ринку та процедур без пропозицій – свідчить про системне погіршення спроможності ринку обслуговувати публічний сектор.

Проведений аналіз відомостей електронної системи закупівель щодо дати припинення договорів за період із січня 2024 року до 31 березня 2026 року, зіставлений із середньозваженою ціною електричної енергії на ринку «на добу наперед», засвідчив виразний взаємозв'язок між висхідною ціновою динамікою та подальшим зростанням кількості розірваних договорів.

Найбільш показовою є ситуація наприкінці 2025 року та в першому кварталі 2026 року: вересень 2025 року – 109 розірваних договорів, жовтень 2025 року – 111; листопад 2025 року – 119; грудень 2025 року – 220; січень 2026 року – 190; лютий 2026 року – 343; березень 2026 року – 400.

Лише за перший квартал 2026 року зафіксовано 933 розірвані договори постачання електричної енергії. Для порівняння, у першому кварталі 2025 року таких договорів було 308, а у першому кварталі 2024 року – 166.

Отже, кількість розірвань у першому кварталі 2026 року **більш ніж утричі** перевищила показник аналогічного періоду 2025 року та **більш ніж у 5,6 раз** перевищила показник першого кварталу 2024 року.

При цьому розірвання договору не завершує проблему – воно переводить замовника в аварійну та дорожчу модель постачання. Найбільш небезпечним наслідком є те, що після дострокового припинення договору значна частина замовників не спроможна оперативно повернутися до конкурентної моделі закупівлі.

Масштаб проблеми підтверджується й офіційною інформацією ДПЗД «Укрінтеренерго» (ПОН). На кінець першого кварталу 2025 року кількість споживачів постачальника «останньої надії» становила 1 443, тоді як у відповідному періоді 2024 року – 521. Таким чином, лише **за рік кількість таких споживачів зросла у 2,8 раз**. На кінець четвертого кварталу 2025 року на постачанні ПОН перебували 1 260 споживачів проти 945 роком раніше, тобто у 1,3 раз більше.

Реконструкція первинного задуму нормотворця

Законом № 4888-IX законодавець прямо відкинув запропоновану Великою Палатою Верховного Суду модель: 10 % обмеження визначено щодо кожного окремого випадку збільшення ціни без обмеження кількості змін, зі збереженням вимог щодо пропорційності ринковому коливанню та незбільшення загальної суми договору. Пунктом 7 Прикінцевих та перехідних положень нову редакцію поширено на правовідносини, що виникли з дня набрання чинності Законом № 922-VIII.

Тобто, Закон № 4888-IX містить дві взаємопов'язані норми, які дзеркально відтворюють та законодавчо долають обидва складники правового висновку Великої Палати Верховного Суду щодо «10 % правила». Системне поєднання цих приписів свідчить, що Закон № 4888-IX не обмежується встановленням нового правила поведінки. **Законодавець нормативно підтвердив, який зміст механізму зміни ціни він вважає таким, що відповідає первинному задуму** пункту 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII: 10 відсотків є межею кожної окремої зміни, а не сукупною межею на весь строк дії договору. Поширення цієї редакції на весь період дії Закону № 922-VIII є складовою єдиного законодавчого рішення, спрямованого на відновлення однакового нормативного змісту правила для однорідних закупівельних відносин.

За таких обставин **ретроспективна дія** Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень **має оцінюватися** не лише як виняток із загального принципу незворотності закону в часі, а й **як спеціальний механізм законодавчого уточнення первісного змісту норми**, який був спотворений або звужений подальшим судовим тлумаченням. Йдеться про поширення на раніше виниклі правовідносини того нормативного підходу, який законодавець прямо визначив як належний для всього періоду дії Закону № 922-VIII.

Таким чином, законодавцем не випадково було передбачено коригувальний часовий механізм, а безпосередньо спрямований на відновлення правової визначеності, передбачуваності та економічної спроможності конкурентного сегмента публічних закупівель електричної енергії.

Ретроспективна дія нової редакції була запроваджена не як самостійна пільга для замовників і учасників закупівель, а як складова законодавчої відповіді на системні наслідки застосування сукупного 10 % обмеження до раніше виниклих правовідносин.

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ДІЇ ЗАКОНУ В ЧАСІ

Частина перша статті 58 Конституції України встановлює загальне правило, за яким закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Частина друга цієї статті забороняє притягнення особи до відповідальності за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися правопорушенням.

Принцип незворотності спрямований насамперед на захист особи від погіршення її правового становища після вчинення дії або виникнення правовідносин. Він забезпечує передбачуваність регулювання, довіру до держави та можливість особи співвідносити свою поведінку з чинними на відповідний момент нормами.

Тому стаття 58 Конституції України не встановлює абсолютної заборони будь-якої ретроактивності. Її зміст полягає у забороні ретроспективного встановлення нових обов'язків, правопорушень, обмежень чи суворіших наслідків і водночас у допущенні сприятливої зворотної дії, якщо нове регулювання пом'якшує або скасовує відповідальність.

Отже, **для конституційної оцінки** Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень **визначальним є не сам факт поширення нового правила на минулі відносини, а напрям його впливу**: чи встановлює воно нове обтяження, чи, навпаки, усуває або звужує нормативну підставу несприятливої правової оцінки.

Зокрема, Конституційний Суд України у рішенні від 09.02.1999 № 1-рп/99 зазначив, що безпосередня гарантія частини першої статті 58 Конституції України щодо зворотної дії актів, які пом'якшують або скасовують відповідальність, стосується фізичних осіб. Водночас Суд прямо зауважив, що це не перешкоджає законодавцю поширювати сприятливе регулювання і на юридичних осіб. Така зворотна дія повинна бути прямо передбачена законом або іншим нормативно-правовим актом.

Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень відповідає цій умові: він безпосередньо визначає часову дію нової редакції на коло охоплених правовідносин. Для фізичних осіб – посадових осіб замовників і постачальників – додатково діє безпосередня гарантія статті 58 Конституції України, якщо нове регулювання пом'якшує або скасовує відповідальність. Для юридичних осіб ретроспективність ґрунтується на прямій законодавчій вказівці.

Однак сама наявність такої вказівки ще не вичерпує конституційної оцінки. Вона повинна відповідати принципу верховенства права, мати об'єктивне і несвавільне обґрунтування, чіткі межі та сприятливу, а не обтяжливу спрямованість.

Конституційне поняття пом'якшення відповідальності не обмежується формальним зменшенням розміру санкції. У Рішенні № 6-рп/2000 Конституційний Суд України зазначив, що пом'якшення може полягати також у звуженні диспозиції норми: зменшенні кола охоплених діянь, наслідків, способів учинення або кваліфікуючих ознак.

Цей підхід має методологічне значення для оцінки Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень. Вирішальним є не лише те, чи містить змінена закупівельна норма власну санкцію, а й те, чи змінює вона необхідну нормативну передумову, без установлення якої відповідальність або пов'язаний із протиправністю примусовий майновий наслідок не може бути застосований.

Попередня редакція «10 % правила» формально не встановлювала відповідальності. Проте внаслідок її судового тлумачення сукупне перевищення 10 % стало використовуватися як первинна підстава для висновку про незаконність додаткових угод, стягнення коштів, визначення ймовірної шкоди та кримінально-правової оцінки дій відповідних осіб. Нова редакція усуває саме цю нормативну ознаку, не скасовуючи інших умов правомірності зміни ціни.

Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень не встановлює порушення, не розширює кола протиправної поведінки, не запроваджує нового майнового обов'язку та не посилює відповідальності. Він **поширює на раніше виниклі правовідносини сприятливішу/пом'якшуючу кваліфікаційну ознаку застосування 10 % обмеження**,

залишаючи чинними вимоги щодо реального коливання ринкової ціни, пропорційності кожної зміни та незбільшення загальної суми договору.

РОЗДІЛ III. СТАТТЯ 5 ЦК УКРАЇНИ ТА КОРЕЛЯЦІЯ З ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

Стаття 5 ЦК України передбачає три часові режими цивільного законодавства: застосування нового акта до відносин, що виникли після набрання ним чинності; виняткову зворотну дію акта, який пом'якшує або скасовує цивільну відповідальність; застосування нового акта до прав та обов'язків, що виникають після набрання ним чинності у раніше започаткованих цивільних відносинах.

Позаяк, відсутність власної санкції у пункті 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII не виключає його зв'язку з цивільною відповідальністю. Якщо ця норма визначала необхідну передумову для визнання поведінки протиправною та застосування відповідальності, **зміна такої передумови може мати ефект її пом'якшення або скасування** у розумінні частини другої статті 5 ЦК України.

Водночас пункт 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII за своєю первинною функцією встановлює спеціальну законодавчу умову допустимості зміни істотних умов договору про закупівлю. Він не визначає загальних наслідків недійсності правочину, порядку повернення коштів чи складу цивільного правопорушення, але встановлює нормативний критерій, від дотримання якого залежить правова оцінка договірної зміни.

Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень, своєю чергою, визначає, яка редакція саме цього спеціального закупівельного критерію застосовується до раніше виниклих правовідносин. Отже, він не замінює статтю 5 ЦК України та не встановлює іншого загального режиму дії цивільного законодавства в часі. Його **предметом є часові межі застосування конкретної публічно-правової умови зміни договору** про закупівлю.

Конституційно узгоджене тлумачення полягає в одночасному застосуванні обох норм: стаття 5 ЦК України визначає загальні засади дії цивільного законодавства в часі, а Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень прямо визначає часову редакцію спеціальної закупівельної норми, яка має бути врахована під час подальшої цивільно-правової оцінки відповідних договорів і додаткових угод.

При цьому юридична відповідальність не обов'язково встановлюється однією нормою, яка одночасно описує заборонену поведінку і визначає санкцію. Нормативний механізм може складатися з кількох взаємопов'язаних елементів:

- регулятивна норма встановлює межі правомірної поведінки;
- інші норми визначають, за яких умов порушення цих меж є правопорушенням;
- окрема норма встановлює вид і розмір несприятливого наслідку.

Нова редакція звужує нормативний обсяг поведінки, яка може бути визнана протиправною: сукупне збільшення ціни понад 10 % більше не є порушенням саме собою, якщо кожна окрема зміна не перевищувала 10 %, була пропорційною підтвердженому ринковому коливанню та не збільшила загальної суми договору.

У тих випадках, коли цивільна відповідальність безпосередньо залежить від установаження порушення попереднього сукупного обмеження, усунення цієї нормативної передумови має функціональний ефект пом'якшення або скасування відповідальності. Інакше частина друга статті 5 ЦК України поширювалася б лише на формальне зменшення розміру санкції, але не охоплювала б більш сприятливого регулювання, яке взагалі виключає поведінку з кола протиправної.

Положення статті 215 ЦК України про оцінку дійсності правочину на момент його вчинення цього висновку не спростовує. Стаття 215 визначає момент, на який перевіряється відповідність правочину вимогам закону, але сама собою не вирішує, яка редакція спеціальної норми підлягає застосуванню в часі. Це питання законодавець прямо врегулював Пунктом 7 Прикінцевих та перехідних положень.

Отже, Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень не усуває можливості стягнення коштів за іншими належно доведеними підставами – відсутністю реального ринкового коливання, непропорційністю зміни, підробленням документів, змовою, неринковістю ціни або відсутністю правової підстави незалежно від 10 % обмеження. Він виключає лише механічну конструкцію, за якою сукупне перевищення 10 % саме собою є достатнім для стягнення всієї різниці.

РОЗДІЛ IV. НАЦІОНАЛЬНА ТА ЄВРОПЕЙСЬКА СУДОВА ПРАКТИКА

Таблиця 1. Узагальнення національної судової практики

Група справ	Реквізити справи	Суть справи для поточного правозастосування	Висновки по групі справ
Пряме встановлення ретроспективної дії законодавцем	Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду, постанова від 12 квітня 2023 року у справі № 917/565/22	Суд застосував пізніший нормативний акт до відносин, що існували до його прийняття. Підставою стало те, що акт містив пряму часову вказівку, уточнював початкові наміри законодавця та був спрямований на забезпечення правової визначеності.	Практика Касаційного господарського суду визнає самостійне значення прямого законодавчого припису про часову сферу нової норми. Такий припис підлягає застосуванню за умови його відповідності статті 58 Конституції України. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень відповідає другій із визначених Верховним Судом моделей допустимої ретроспективності , оскільки законодавець безпосередньо встановив, до яких раніше виниклих правовідносин застосовується нова редакція правила. Сприятлива спрямованість нового регулювання є додатковою, але не єдиною підставою для його ретроспективної дії.
	Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду, постанова від 1 вересня 2021 року у справі № 904/4933/15	Суд виокремив два випадки зворотної дії цивільного та господарського законодавства: пом'якшення або скасування цивільної відповідальності та спеціальні випадки ретроспективності, прямо встановлені законодавцем.	
	Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду, постанова від 13 листопада 2024 року у справі № 910/18626/23	Верховний Суд виокремив два випадки допустимої зворотної дії: коли нова норма пом'якшує або скасовує цивільну відповідальність та коли законодавець спеціально і прямо встановив її ретроактивність.	
Критерій непогіршення правового становища особи	Велика Палата Верховного Суду, постанова від 21 вересня 2023 року у зразковій справі № 260/3564/22	Велика Палата сформулювала сформулювала правову позицію, що надання норми зворотної дії не порушує принципів незворотності та правової визначеності, якщо нове регулювання не встановлює і не посилює відповідальності, а також не скасовує і не обмежує прав особи.	Судова практика пов'язує допустимість ретроспективного регулювання не лише з наявністю прямої часової вказівки, а й із напрямом впливу нової норми на правове становище особи. Норма, яка не встановлює нового обов'язку, не посилює відповідальності та не обмежує набутих прав, не суперечить принципу незворотності лише через її поширення на раніше виниклі відносини. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень має сприятливу спрямованість , оскільки звужує нормативні підстави несприятливої оцінки поведінки та не запроваджує нового юридичного обтяження.
	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, постанова від 12 вересня 2024 року у справі № 380/6701/24	Суд повторив критерій непогіршення правового становища. У конкретній справі пізніша норма не була застосована до раніше виниклих відносин саме тому, що її застосування погіршувало становище особи.	
Значення відсутності	Касаційний господарський суд у складі	Новий матеріальний закон не був застосований до раніше виниклих правовідносин через	Ці рішення підтверджують загальне правило: за відсутності спеціального припису нова

прямої часової вказівки	Верховного Суду, постанова від 1 листопада 2021 року у справі № 910/10245/19	відсутність у ньому прямої вказівки про зворотну дію.	матеріально-правова норма не застосовується до відносин, що виникли до набрання нею чинності. Водночас із них випливає, що саме законодавець уповноважений установити інший часовий режим у тексті закону або його прикінцевих та перехідних положеннях. На відміну від нормативних актів, досліджених у цих справах, Закон № 4888-IX містить пряму й недвозначну вказівку про застосування нової редакції до раніше виниклих правовідносин.
	Судова палата Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, постанова від 2 червня 2021 року у справі № 904/7905/16	Нові підстави недійсності правочину не були поширені на раніше вчинені правочини через відсутність спеціального перехідного припису.	
	Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду, постанова від 1 вересня 2021 року у справі № 904/4933/15	Суд розмежував загальне правило незворотності матеріально-правових норм та можливість установлення іншого часового режиму прямим законодавчим приписом.	
Волевиявлення законодавця шляхом реконструкції первинного задуму та розмежування механізмів зміни ціни	Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду, постанова від 22 липня 2026 року у справі № 922/3937/25	Суд розмежував ринкову зміну ціни за пунктом 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922-VIII та формульну зміну за підпунктом 7 пункту 19 Особливостей № 1178. Суд зазначив, що внесення Законом № 4888-IX відповідних змін до Закону № 922-VIII <u>підтверджує волевиявлення законодавця</u> на встановлення самостійного механізму зміни ціни договору про закупівлю, який не пов'язується із 10 % обмеженням.	Верховний Суд підтверджує концепцію волевиявлення законодавця шляхом внесення змін Законом № 4888-IX до Закону № 922-VIII щодо самостійності формульного механізму. Тобто констатує методологічну допустимість використання Закону № 4888-IX для системної реконструкції первинного задуму нормотворця, зокрема і в частині Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень.

Наведена практика Верховного Суду формує три взаємопов'язані умови застосування Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень:

- часова дія нової редакції прямо та недвозначно встановлена законодавцем;
- нова редакція не погіршує правового становища особи, не встановлює нового порушення та не посилює відповідальності;
- ретроспективність змінює лише правову оцінку сукупного перевищення 10 % і не усуває необхідності перевірки інших самостійних умов правомірності зміни ціни.

Отже, **національна судова практика не дає підстав для висновку про неузгодженість** Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень та окремих норм Конституції України та Цивільного кодексу України **лише через поширення нового регулювання на раніше виниклі правовідносини**. Навпаки, вона підтверджує можливість такого часового режиму за наявності прямої законодавчої вказівки, сприятливої спрямованості норми та збереження судової перевірки інших підстав відповідальності.

Таблиця 2. Узагальнення практики Європейського суду з прав людини, Суду Європейського Союзу та та конституційних юрисдикцій європейських держав

Група справ	Реквізити справи	Суть справи для поточного правозастосування	Висновки по групі справ
Допустимість ретроспективного економічного регулювання за наявності	Європейський суд з прав людини, Велика палата, Vegotex International S.A.	ЄСПЛ не встановив порушення статті 6 Конвенції. Суд урахував, що ретроспективне законодавство було спрямоване на відновлення правової	Практика ЄСПЛ не встановлює абсолютної заборони ретроспективного регулювання цивільних та економічних відносин. Таке регулювання може

переконливих підстав загального інтересу	v. Belgium [GC], заява № 49812/09, рішення від 3 листопада 2022 року	визначеності після зміни касаційної практики, забезпечення однакового ставлення до однакових категорій осіб та ґрунтувалося на переконливих підставах загального інтересу.	бути сумісним із Конвенцією, якщо воно має загальний характер, переслідує конкретну мету загального інтересу, усуває нормативну невизначеність або дефект регулювання, забезпечує однакове ставлення до однорідної категорії осіб і не покладає на них надмірного індивідуального тягара. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень відповідає зазначеній моделі , оскільки поширюється на загально визначену категорію закупівельних правовідносин, не встановлює нового обтяження та спрямований на застосування єдиного нормативного критерію.
	Європейський суд з прав людини, National & Provincial Building Society and Others v. the United Kingdom, рішення від 23 жовтня 1997 року	ЄСПЛ визнав допустимим ретроспективне законодавство, спрямоване на усунення технічного дефекту нормативного регулювання, відновлення первісної законодавчої мети та запобігання випадковим і невинуватим результатам застосування попередньої редакції.	
	Європейський суд з прав людини, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X and Blanche de Castille and Others v. France, рішення від 27 травня 2004 року	ЄСПЛ не встановив порушення Конвенції, врахувавши, що ретроспективна норма забезпечувала реалізацію первісної волі законодавця та однакове ставлення до суб'єктів у межах загальної державної політики.	
Межі законодавчого впливу на судовий розгляд	Європейський суд з прав людини, Велика палата, Zielinski and Pradal & Gonzalez and Others v. France [GC]	ЄСПЛ встановив порушення статті 6 Конвенції, оскільки ретроспективне законодавство фактично визначило результат конкретного масиву судових спорів на користь держави без достатньо переконливих підстав загального інтересу. Водночас Суд не заперечив повноваження законодавця приймати норми, що регулюють цивільні права зі зворотного дією.	Конвенційно неприпустимим є не сам факт ретроспективності, а законодавче втручання, фактично спрямоване на визначення результату конкретних судових проваджень та усунення реальної судової оцінки на користь держави. Застосування Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень може призвести до відмови у позові, якщо сукупне перевищення 10 % було єдиною підставою заявлених вимог. Однак воно не виключає задоволення вимог держави за наявності інших самостійно доведених підстав – відсутності реального ринкового коливання, непропорційності зміни ціни, недостовірності документів, змови, неринковості ціни або фактичної реперлати.
	Європейський суд з прав людини, Simoncini v. San Marino, рішення від 19 лютого 2026 року	ЄСПЛ розглянув межі законодавчого втручання у судові спори та наголосив, що навіть формально загальна або інтерпретаційна норма може бути несумісною зі статтею 6 Конвенції, якщо її фактична мета полягає в усуненні реальної судової оцінки певного масиву спорів без переконливих підстав загального інтересу.	
Добросовісність сторони публічного контракту та справедливий баланс	Європейський суд з прав людини, Kurban v. Turkey, заява № 75414/10, рішення від 24 листопада 2020 року	ЄСПЛ встановив порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки майнові наслідки анулювання публічного контракту були покладені на добросовісного контрагента. Суд виходив із недопустимості покладення на таку особу надмірного індивідуального тягара.	Практика ЄСПЛ вимагає розмежовувати добросовісного контрагента, який діяв відповідно до фактичних ринкових обставин, та учасника, щодо якого доведено завищення ціни або іншу недобросовісну поведінку. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень має застосовуватися для усунення автоматичних

	Європейський суд з прав людини, UAB Profarma and UAB Bona Diagnosis v. Lithuania, заяви № 46264/22 і № 50184/22, рішення від 7 січня 2025 року	ЄСПЛ визнав, що договірні надходження за публічним контрактом можуть становити «майно» у розумінні статті 1 Першого протоколу. Відсутність порушення у справі була пов'язана з установленими національними судами надмірними цінами та недобросовісністю заявників.	несприятливих наслідків , що ґрунтувалися лише на сукупному перевищенні 10 відсотків. Водночас він не обмежує державу у застосуванні наслідків за доведених змови, підроблення документів, свідомо неринкової ціни, реальної переплати або іншого зловживання.
Застосування сприятливішого кримінально-правового режиму	Європейський суд з прав людини, Велика палата, Scorpola v. Italy (No. 2) [GC], заява № 10249/03, рішення від 17 вересня 2009 року	ЄСПЛ установив, що стаття 7 Конвенції охоплює принцип <i>lex mitior</i> : якщо між моментом учинення діяння та остаточним вирішенням справи діяли різні кримінальні закони, застосуванню підлягає найбільш сприятливий із них.	У кримінальних провадженнях необхідно враховувати весь нормативний режим, від якого залежить установлення протиправності поведінки. Якщо висновок про незаконність додаткових угод ґрунтується на порушенні закупівельної норми, її застосовна редакція має визначатися з урахуванням Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень. Це не означає автоматичного припинення кримінального провадження, але вимагає переоцінки нормативної передумови обвинувачення та доведення всіх самостійних ознак відповідного складу кримінального правопорушення.
	Європейський суд з прав людини, Велика палата, консультативний висновок № P16-2019-001 від 29 травня 2020 року	ЄСПЛ зазначив, що під час оцінки доступності, передбачуваності та змісту кримінальної заборони необхідно враховувати не лише кримінально-правову норму, а й положення інших галузей права, які надають їй конкретного змісту.	
Ретроспективне економічне регулювання та захист майна	Європейський суд з прав людини, рішення щодо прийнятності у справі P. Plaisier B.V. and Others v. the Netherlands, рішення щодо прийнятності від 14 листопада 2017 року	ЄСПЛ зазначив, що ретроспективність економічного або податкового регулювання сама собою не становить порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд урахував специфічні підстави загального інтересу, поле розсуду держави у сфері соціально-економічної політики та відсутність надмірного індивідуального тягаря для заявників.	Під час оцінки ретроспективної норми за статтею 1 Першого протоколу необхідно встановити наявність законної мети та справедливого балансу між загальним інтересом і майновими правами учасників відносин. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень не передбачає нового вилучення майна або додаткового майнового обов'язку. Навпаки, він усуває нормативну підставу для несприятливих майнових наслідків , що виводилися лише із сукупного перевищення 10 відсотків, зберігаючи можливість стягнення коштів за іншими належно доведеними підставами.
Мета ретроспективного регулювання та легітимні очікування	Суд Європейського Союзу, рішення у справі C-331/88 Fedesa від 13 листопада 1990 року	Суд ЄС виходив із того, що поза кримінально-правовою сферою ретроактивна дія нормативного акта може допускатися у виняткових випадках, якщо цього потребує мета відповідного регулювання та належним чином ураховано легітимні очікування заінтересованих осіб.	Підхід Суду ЄС вимагає наявності об'єктивного зв'язку між ретроспективністю та метою законодавчого регулювання, а також дотримання легітимних очікувань учасників правовідносин. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень спрямований на поширення єдиного критерію на однорідні закупівельні відносини та не встановлює для їх учасників нового несприятливого обов'язку.

Належне урядування та послідовність дій держави	Європейський суд з прав людини, Rysovsky v. Ukraine, заява № 29979/04, рішення від 20 жовтня 2011 року	ЄСПЛ наголосив, що коли йдеться про питання загального інтересу, державні органи повинні діяти вчасно, належним і передусім послідовним способом. Держава має запроваджувати внутрішні процедури, що підвищують прозорість і ясність її дій та мінімізують ризик помилок; ризик помилки органу влади, як правило, має покладатися на державу, а не виправлятися за рахунок заінтересованої особи.	Хоча принцип сформульовано у сфері захисту майна, однак він посилює вимогу не перекладати на учасників закупівель наслідки непослідовності державного регулювання. Закон № 4888-IX відновив визначеність після розбіжності між офіційними роз'ясненнями та пізнішим судовим тлумаченням, а його негайний зворотний перегляд без нових обставин створив би чергову зміну державної позиції у порушення європейської судової практики.
Порівняльні конституційні критерії допустимої ретроактивності	Федеральний конституційний суд Німеччини, BVerfGE 45, 142, рішення Другого сенату від 8 червня 1977 року у справах 2 BvR 499/74 і 2 BvR 1042/75	Суд визнав, що ретроактивність не викликає конституційних заперечень, якщо її вимагають переконливі міркування загального блага, якщо вона усуває неясну правову ситуацію, якщо відповідна правова позиція не користується захистом довіри або якщо довіра до збереження попереднього стану не була обґрунтованою. Суд окремо підкреслив, що ці підстави не мають існувати сукупно: кожна з них може самостійно виправдати ретроактивність.	Рішення становить переконливий порівняльний аргумент: усунення неясної та суперечливої правової ситуації може саме собою виправдовувати ретроактивне врегулювання. Для Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень цей аргумент додатково посилюється тим, що нове правило не обтяжує, а поліпшує правове становище осіб і відновлює передбачуваний критерій зміни ціни.
	Конституційна рада Франції, рішення № 2013-366 QPC від 14 лютого 2014 року (SELARL PJA / Maflo France)	Конституційна рада підтвердила, що законодавець може ретроактивно змінити норму права або підтвердити чинність акта за умови поваги до остаточних судових рішень, незворотності покарань і санкцій, наявності імперативного мотиву загального інтересу та чітко визначених меж втручання. У справі визнано припинення багаторічних спорів, запобігання масовим вимогам, породженим законодавчим дефектом, та усунення пов'язаного управлінського і фінансового безладу.	Таке рішення підтверджує допустимість окресленого ретроактивного коригування законодавчого дефекту за наявності переконливої мети загального інтересу та збереження остаточних рішень і гарантій від суворіших санкцій. Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень має ще сприятливішу спрямованість, оскільки не створює нового обтяження для осіб, а усуває нормативну підставу несприятливих наслідків, що ґрунтувалися лише на сукупному перевищенні 10 відсотків.

Отже, загальноєвропейська судова практика підтверджує той самий висновок, що й національна практика: **ретроактивна норма, ухвалена прямим приписом закону з об'єктивним мотивом загального інтересу для усунення попередньої правової невизначеності, є конституційно допустимою** – тим більше тоді, коли вона діє на користь заінтересованих осіб.

Відповідні рішення мають допоміжний, порівняльно-правовий характер і є виправданими щонайменше із двох причин.

По-перше, у межах євроінтеграційних процесів Україна взяла на себе зобов'язання щодо поступової адаптації свого законодавства до *acquis* ЄС (закріплене, зокрема, у Преамбулі Угоди про асоціацію), а безпосередньо у сфері, якої стосується це обґрунтування, – щодо

поступового приведення законодавства про публічні закупівлі у відповідність до права ЄС (стаття 153 Угоди про асоціацію). Цим **визначено загальний напрям гармонізації українського правопорядку з європейським**, у межах якого тлумачення національних норм у спосіб, узгоджений із загальноєвропейськими конституційними стандартами, є послідовним і виправданим – що набуває особливого значення в умовах набуття Україною статусу держави-кандидата та відкриття переговорів про вступ.

По-друге, і це головне, **принцип незворотності дії закону в часі не є суто національною конструкцією**: він належить до загальних принципів права, спільних для правопорядків держав-членів ЄС, і послідовно застосовується Європейським судом з прав людини та Судом Європейського Союзу, практика яких є обов'язковим або вагомим орієнтиром для України.

Наведена європейська та порівняльна конституційна практика формує такі взаємопов'язані критерії оцінки Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень:

- ретроспективне регулювання цивільних та економічних відносин саме собою не суперечить Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- норма повинна переслідувати конкретну й переконливу мету загального інтересу, мати загальний характер та забезпечувати однакове ставлення до однорідної категорії осіб;
- застосування нового регулювання має забезпечувати справедливий баланс та не покладати надмірного тягара на добросовісного контрагента;
- сприятливе регулювання не створює імунітету від відповідальності за самостійно доведені недобросовісність, змову, завищення ціни, підроблення документів або фактичну переплату;
- у кримінальних провадженнях зміна закупівельної норми повинна враховуватися, якщо ця норма становила необхідну складову висновку про протиправність поведінки, однак усі інші елементи складу кримінального правопорушення підлягають окремому доказуванню.

Отже, **європейська практика не дає підстав розглядати Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень як недопустимий лише через його ретроспективний характер. Його сумісність із відповідними стандартами забезпечується** загальною сферою дії, сприятливою спрямованістю, правовизначальною метою та збереженням повноцінної судової перевірки інших підстав недійсності, стягнення коштів і юридичної відповідальності.

РОЗДІЛ V. ВИСНОВОК І РЕКОМЕНДОВАНЕ РІШЕННЯ УРЯДУ

Проведений аналіз підтверджує відсутність достатніх конституційних, цивільно-правових або конвенційних підстав для вилучення чи звуження Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень. Ця норма містить пряму часову вказівку, не встановлює нового порушення, не посилює відповідальності та поширює на раніше виниклі правовідносини сприятливіший критерій застосування 10 % обмеження.

Пункт 7 Прикінцевих та перехідних положень не легалізує будь-яку зміну ціни та не визначає автоматично результат судових або кримінальних проваджень. Зберігаються вимоги щодо реального ринкового коливання, пропорційності кожної зміни, її належного документального підтвердження, незбільшення загальної суми договору, а також можливість застосування правових наслідків за іншими самостійно доведеними порушеннями.

При цьому, пряма законодавча вказівка про застосування нової редакції «10 % правила» до раніше виниклих правовідносин відповідає статті 58 Конституції України та узгоджується зі статтею 5 Цивільного кодексу України.

Зокрема, визначальним є не те, чи містить змінена закупівельна норма власну санкцію, а те, чи усуває або звужує вона необхідну нормативну передумову цивільної відповідальності. У тих випадках, коли застосування відповідальності безпосередньо залежало від порушення сукупного 10 % обмеження, нова редакція має ефект її пом'якшення або скасування.

Рекомендоване рішення Уряду: не ініціювати законопроект про вилучення або обмеження ретроспективної дії Пункту 7 Прикінцевих та перехідних положень; подати Президентові України мотивовану правову позицію із викладенням наведених конституційних, цивільно-правових та конвенційних підстав.