



УДК 342.41

О. Подцерковний,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»,
член-кореспондент
Національної академії правових наук України

ПРО ПРОБЛЕМИ ПРЯМОЇ ДІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОЛОЖЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ЗА РАХУНОК ДЕРЖАВИ)

Пряма дія норм Конституції України вважається фундаментальним положенням, закріпленим у ч. 3 ст. 8 Основного Закону. Професор М. Орзіх встановив значення цього: по-перше, закони й інші нормативні акти, прийняті до введення в дію Конституції України, є чинними в частині, що не суперечить Конституції України (п. 1 Перехідних положень Конституції України); по-друге, норми Конституції України, що не відповідають Перехідним положенням, на визначений ними строк не діють або діють з обмеженнями й поправками, передбаченими Перехідними положеннями; по-третє, конституційні права та свободи людини й громадянина здійснюються й захищаються судом безпосередньо на підставі Конституції України (ст. 8); по-четверте, ніхто не може бути примушений до того, щоб робити те, що не передбачено законодавством, яке не може суперечити Конституції України; по-п'яте, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією України й законами (ст. 19); по-шосте, у випадку відсилання в конституційній нормі до чинного законодавства (бланкетні й відсильні норми) ця норма діє через відповідний закон [1].

Як видно, застосовано широкий підхід ґрунтується на верховенстві Конституції України та протистоїть спрощеному розумінню верховенства

Конституції України як акта вищої юридичної сили. Саме тому сьогодні треба збагачувати теорії конституціоналізму, виявляючи різноманітні грані поняття верховенства Основного Закону.

Радянському правопорядку були невідомі положення щодо прямої дії норм Основного Закону, а отже, питання прямого застосування норм Конституції виникли лише в незалежній Україні.

Верховний Суд України вдався до тлумачення відповідних питань на початку 90-х рр., зокрема у своїй Постанові «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9. Пленум Верховного Суду України перерахував випадки відповідного прямого застосування судами конституційних норм:

– коли зі змісту норм Конституції України не постає необхідність додаткової регламентації її положень законом;

– коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції України чи прийнятий після цього, суперечить їй;

– коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України;

– коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами під час вирішення конкретних судових справ, суперечать Конституції України.





У цьому випадку спостерігається певна недооцінка ролі та значення Конституції України, зокрема визнання регулятивної сили й «непогіршеності» закону, порівнянні з Конституцією України, адже навіть не припускається, що норма Конституції України може прямо усувати законодавчу прогалину, а новий закон може суперечити Конституції України; лише щодо інших нормативно-правових актів визначається можливість такої невідповідності.

Методологічно точніше було б визнати, що, по-перше, конституційна норма може перекривати будь-яку прогалину в нормативно-правовому регулюванні; по-друге, для випадку, коли норма Конституції України не бланкетна, витлумачити, що вона не потребує деталізації в законі чи може бути обмежено деталізована в законі, позаяк така деталізація здатна обмежити предмет регулювання чи механізм дії норми права, по-третє, надати чітку відповідь на питання про застосування норми Конституції України, навіть у випадку, коли є положення закону з того самого предмета, що піддано регулюванню.

Зазначених випадків досить багато. Разом із тим правосвідомість багатьох державних службовців, що дозволила б правильно застосовувати положення щодо верховенства Конституції України, залишається на низькому рівні, а судові органи, багато в чому наслідуючи радянську традицію, поки що не готові брати на себе відповідальність щодо активного прямого застосування норм Конституції України. Це складне завдання, яке вимагає глибокого тлумачення відповідної норми, виходячи передусім із принципів права й системного сприйняття норм Конституції України. Традиційно вважається, що це «парафія» Конституційного Суду України, а тому до відповідного тлумачення та вказівки вищих судових інстанцій «пряма дія» норм Конституції України залишається значною мірою в юридичному «затінку», особливо якщо йдеться про випадки, коли закони виходять за межі, встановлені Конституцією України.

Це доведено проблемами, що підняті в юридичній теорії та практиці. У згаданій постанові Верховного Суду України йдеться про одну з перших конституційних норм, яка має безпосереднє застосування. Зокрема, це ч. 1 ст. 63 Конституції України, відповідно до якої особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. Унаслідок відповідного тлумачення своєчасно вдалось уникнути проблеми неправильного застосування положень про відмову від дачі показань.

Досить позитивно сприйнято юридичним середовищем положення ч. 2 ст. 19, відповідно до якого органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Ця норма важлива для відновлення прав фізичних і юридичних осіб. Разом із тим не можна не згадати зворотні проблеми, що виникли у зв'язку із застосуванням відповідної норми. Йдеться про перешкоди для застосування процесуальної аналогії й заповнення прогалин у процесуальному законодавстві, коли як підставу для відмови в захисті порушеного права було використано посилення на неприпустимість виходу за межі положень ст. 19 Конституції України [2]. Однак подібне посилення не можна визнати обґрунтованим, адже, по-перше, межі публічного права не вичерпуються врегулюванням поведінки державних, зокрема судових, органів. Процесуальні галузі права, будучи публічними, регулюють й діяльність інших учасників процесу. У межах цього регулювання Конституція України не виключає застосування принципу «дозволено все, що не заборонено законом». Крім того, положення Основного Закону щодо повноважень органів державної влади не можна тлумачити на користь того, щоб обмежити права та свободи громадянина й людини. Адже згідно зі ст. 3

Конституції України утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У багатьох випадках задля реалізації процесуальних прав застосування аналогії права й закону необхідно для реалізації призначення судового розгляду – захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання.

Проблеми прямої дії норм Конституції України також отримали поширення завдяки складнощам застосування ст. 124 Конституції України про те, що привласнення функцій суду іншими органами чи посадовими особами не допускаються, хоча податкові органи почасти намагаються визначити дійсність певних правочинів самотужки [3].

Разом із цим детальніше розглянемо можливість безпосереднього застосування положень ст. 56 Конституції України, згідно з якими кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної й моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

Положення цієї статті Конституції України встановлюють майнову відповідальність держави й органів місцевого самоврядування за прийняття незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

Формулювання ст. 56 Конституції України не передбачають прийняття певного закону для впровадження її в дію, а отже, можна констатувати необхідність її безпосереднього застосування. Проте не можна сказати, що відповідна норма повністю відірвана від інших законодавчих положень.

Норма ст. 56 розвиває положення ч. 2 ст. 3 Конституції України про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а також положення

низки міжнародно-правових актів про захист прав людини й основоположних свобод. Зокрема, відповідно до п. 5 ст. 5 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням щодо забезпеченого законом права на свободу й особисту недоторканність, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування. Крім того, порушення будь-яких прав людини й основоположних свобод, передбачених Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод, може тягнути відшкодування потерпілій особі шкоди з боку держави. Про це свідчить, зокрема, положення ст. 41 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод: якщо Європейський суд із прав людини визнає факт порушення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод або протоколів до неї та якщо внутрішнє право відповідної договірної сторони передбачає лише часткове відшкодування, суд за необхідності надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію.

Значення положень про відшкодування заподіяної шкоди публічними органами підтверджується тим, що відповідно до ст. 64 Конституції України права, передбачені коментованою статтю, не можуть бути обмежені, навіть в умовах воєнного й надзвичайного стану. Отже, законом не може бути обмежено обсяг відповідальності публічних утворень у цій частині, тим паче держава й органи місцевого самоврядування не можуть звільнюватися від відповідальності у зв'язку з тим, що в тому чи іншому законі стягнення шкоди пов'язується із законом, якого не прийнято, адже положення ст. 56 Конституції України є нормою прямої дії.

Положення коментованої статті конкретизуються в Цивільному кодексі України, Господарському кодексі України та спеціальних законах, зокрема «Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слід-



ства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р., «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 р. тощо.

Питання відшкодування шкоди, у тому числі з боку органів публічної влади, неодноразово ставали предметом роз'яснень вищих судових органів. Зокрема, можна відмітити постанови Пленуму Верховного суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995 р. № 4, «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди» від 27 березня 1992 р. № 6, Роз'яснення Вишого арбітражного суду «Про деякі питання практики вирішення спорів пов'язаних з відшкодуванням шкоди» в редакції Рекомендацій Президії Вишого господарського суду від 29 грудня 2007 р. № 04-5/239 тощо.

Спеціальною нормою до положень коментованої статті виступають положення ст. 152 Конституції України, якими передбачається, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними, відшкодується державою у встановленому законом порядку. Отже, на відміну від ст. 56, ст. 152 Конституції України не є нормою прямої дії, адже шкода, завдана прийняттям акту, визнаного згодом неконституційним, є спеціальним випадком стягнення шкоди за неправомірні рішення дії чи бездіяльність, яка підлягає застосуванню лише за умови прийняття відповідного закону, що в значає порядок стягнення.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування утворюються й діють відповідно до Конституції України та законів України. Згідно зі ст. ст. 170–172 Цивільного кодексу України держава й територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права й обов'язки, у тому числі в деліктних правовідносинах, через органи державної влади в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Положення ст. 56 Основного Закону України передбачають два суб'єкти, за рахунок яких відшкодується шкода, заподіяна в результаті прийняття незаконного акта чи вчинення незаконної дії (бездіяльності) публічних органів чи посадових (службових) осіб: держава й органи місцевого самоврядування. Виходячи з логіки законодавця, держава відповідає за протиправні діяння державних органів і їхніх посадових (службових) осіб, а органи місцевого самоврядування – відповідно, за свої протиправні діяння та протиправні діянні своїх посадових (службових) осіб. Ця відповідальність не може бути перекладена державою на її органи чи посадових (службових) осіб, які безпосередньо прийняли незаконне рішення чи вчинили протиправне діяння стосовно особи. Це пояснюється тим, що відповідні посадові (службові) особи здійснюють свої функції не у своїх інтересах, а від імені держави та в межах покладених на них державою функцій. Відповідно, обмеженість кошторису державних органів, що вчинили незаконне діяння, не може слугувати підставою для обмеження розміру стягнення на користь потерпілої особи.

Аналогічним чином неприпустимість перекладення відповідальності на посадових (службових) осіб встановлена також стосовно органів місцевого самоврядування та не може бути змінена законами України. Зокрема, положеннями ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. встановлено, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Однак у світлі коментованої статті Конституції України, а також положень ч. 4 ст. 1191 Цивільного кодексу України

щодо права зворотної вимоги до винної особи положення вказаного закону (у частині відшкодування шкоди за рахунок власних коштів посадових осіб місцевого самоврядування) необхідно тлумачити як такі, що встановлюють право на регресні вимоги органів місцевого самоврядування до винних осіб у разі відшкодування потерпілій особі завданої шкоди, проте не звільнення цих органів від відповідальності перед потерпілим.

Положення ст. 56 Конституції України, що чітко визначають суб'єкта відповідальності за завдання шкоди незаконними актами чи діями (бездіяльністю) публічних органів і посадових (осіб), мають також інше практичне значення. Відшкодування шкоди за позовами потерпілих від незаконного діяння публічного органу чи його посадової (службової) особи має здійснюватися за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів. Відповідно, до участі в справі про стягнення шкоди судові органи мають залучати органи Державного казначейства України, які здійснюють касове виконання відповідного бюджету згідно з бюджетним законодавством України, як іншого відповідача.

У законодавстві конкретизовано порядок визначення складу відповідного правопорушення, що застосовується на підставі ст. 56 Конституції України. Зокрема, наявність вини органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, відповідної посадової (службової) особи не враховується під час з'ясування складу правопорушення, за яке настає відповідальність у вигляді стягнення шкоди за коментованою статтею. Адже відповідно до ст. 1173 Цивільного кодексу України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування під час здійснення нею своїх повноважень, відшкодовується

державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи. Відповідно до ст. 1174 Цивільного кодексу України аналогічно не враховується вина посадової чи службової особи під час вирішення питання про відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі її незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю під час здійснення владних повноважень.

Це означає, що орган державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадові (службові) особи не можуть доводити відсутність своєї вини в скоєнні правопорушення у вигляді прийняття незаконного рішення чи неправомірної поведінки. Відповідно, не може враховуватися ступінь вини публічного органу чи посадової (службової) особи в прийнятті неправомірного рішення, вчиненні неправомірної дії (бездіяльності).

Багато із законів конкретизують, які саме рішення, дії (бездіяльність) публічних органів є протиправними, виходячи з їх змісту, у контексті спеціальної компетенції цих органів. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 р. принципами ринкового нагляду й контролю продукції є відповідальність органів ринкового нагляду, митних органів і їхніх посадових осіб, які здійснюють ринковий нагляд і контроль продукції, за шкоду, завдану суб'єктам господарювання внаслідок непропорційного й неправомірного застосування заходів ринкового нагляду й контролю продукції.

У низці випадків закон не містить прямого посилення на протиправну поведінку саме публічних органів чи посадових (службових) осіб, проте, виходячи з природи відповідного правопорушення, найпоширенішим суб'єктом відповідальності має визнаватися саме держава й органи місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до ст. 15 Закону України «Про



протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» люди, які живуть із ВІЛ, мають також право на відшкодування шкоди, пов'язаної з обмеженням їхніх прав унаслідок розголошення чи розкриття інформації про їх позитивний ВІЛ-статус.

Закон розкриває способи відшкодування шкоди. Зокрема, компенсація майнової шкоди здійснюється шляхом відшкодування збитків у грошовій формі або іншими способами згідно зі ст. 22 Цивільного кодексу України та ст. 225 Господарського кодексу України. Наприклад, на вимогу особи, якій завдано шкоди, та відповідно до обставин справи майнова шкода може бути відшкодована в натурі (переданням речі того ж роду та тієї ж якості, пошкодженням пошкодженої речі тощо).

Під час визначення розміру відшкодування мають враховуватися загальні положення ст. 1166 Цивільного кодексу України, згідно з якими майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Положення про повне відшкодування збитків передбачено також ст. 22 Цивільного кодексу України та ст. 226 Господарського кодексу України.

Крім майнової шкоди, особі може бути заподіяна й моральна шкода, що полягає в різних фізичних і душевних стражданнях, у приниженні честі й гідності фізичної особи, а також діловій репутації фізичної або юридичної особи (ст. ст. 23, 1167 Цивільного кодексу України, ст. 225 Господарського кодексу України), яких вона зазнала внаслідок неправомірних рішень чи дій органів держави або органів місцевого самоврядування, їхніх посадових (службових) осіб.

Відповідно до ст. 23 Цивільного кодексу України моральна шкода від-

шкодується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування. Моральна шкода відшкодується грішми, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних і душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. Під час визначення розміру відшкодування враховуються вимоги розумності та справедливості.

Підсумовуючи, можна зробити висновки, що верховенство кожної окремої норми Конституції України є багатоаспектним і складним явищем правової дійсності. Практична реалізація прямої дії відповідних норм вимагає переосмислення меж законодавчого втручання в суспільні відносини, розвитку доктрини права й підвищення значимості судової системи в тлумаченні права, коли принцип верховенства права поступово витісняє принцип законності, а кваліфікація неправового закону знаходить відображення в практичній діяльності юристів.

Ключові слова: Конституція України, верховенство Основного Закону, пряма дія норм Конституції України, відшкодування шкоди, законодавчі межі.

Статтю присвячено проблемам застосування положень Конституції України як норм прямої дії на прикладі ст. 56 Основного Закону. Встановлено межі законодавчого втручання в суспільні відносини, на прями розвитку доктрини права й підвищення значимості судової системи в тлумаченні права для забезпечення верховенства Конституції України.



Статья посвящена проблемам применения положений Конституции Украины как норм прямого действия на примере ст. 56 Основного Закона. Устанавливаются пределы законодательного вмешательства в общественные отношения, направления развития доктрины права и повышения значимости судебной системы в толковании права для обеспечения верховенства Конституции Украины.

The article deals with the problems of applying the provisions of the Constitution of Ukraine as norms of direct action by the example of Article 56 of the Basic Law. The limits of legislative interference in social relations, directions of law doctrine

and raising the role of the judicial system in the interpretation of rule of the Constitution.

Література

1. Орзих М. Конституция Украины и современные перспективы конституционных преобразований / М. Орзих [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/5877/%CC>.
2. Беяневич В. Господарський процесуальний кодекс України (із змін. і доп. станом на 22 вересня 2005 р.): науково-практичний коментар / В. Беяневич. – К. : Юстініан, 2006. – 543 с.
3. Багрій В. Питання прямої дії норм Конституції України / В. Багрій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/vbagriy/article/8264.aspx>.

