



Верховний
Суд



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR
INTERNATIONALE RECHTLICHE
ZUSAMMENARBEIT E.V.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Чи є дієвим право людини
без права на його ефективний захист:
питання відшкодування за порушене право
внаслідок визнання акта неконституційним**

Збірник матеріалів Міжнародного семінару-практикуму

м. Київ, 22 листопада 2024 року



Верховний
Суд



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR
INTERNATIONALE RECHTLICHE
ZUSAMMENARBEIT E.V.



**Чи є дієвим право людини
без права на його ефективний захист:
питання відшкодування за порушене право
внаслідок визнання акта неконституційним**

Збірник матеріалів Міжнародного семінару-практикуму

м. Київ, 22 листопада 2024 року

Редакційна колегія:

Михайло Смокович, голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук (голова редакційної колегії), професор;

Мирослава Білак, суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, доктор юридичних наук;

Наталія Богданюк, заступник керівника апарату Верховного Суду – керівник секретаріату Касаційного адміністративного суду;

Наталія Богашева, науковий консультант управління забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;

Ольга Чавес-Техеда, науковий консультант відділу аналітичної допомоги суддям управління аналітичної та правової роботи Касаційного адміністративного суду департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду, кандидат юридичних наук, доцент.

Ю70 **Чи є дієвим право людини без права на його ефективний захист: питання відшкодування за порушене право внаслідок визнання акта неконституційним:** зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 22 листопада 2024 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків : Право, 2025. 244 с.

Збірник містить тези доповідей учасників Міжнародного семінару-практикуму «Чи є дієвим право людини без права на його ефективний захист: питання відшкодування за порушене право внаслідок визнання акта неконституційним», проведеного Верховним Судом 22 листопада 2024 року. Збірник присвячений всебічному розгляду проблемних аспектів тлумачення частини третьої статті 152 Конституції України та практичної реалізації її приписів, які передбачають відшкодування шкоди, завданої діями й актами, що визнані неконституційними, в умовах відсутності закону про відшкодування шкоди, вивченню причинно-наслідкового зв'язку між визнанням акта неконституційним і настанням шкоди, завданої застосуванням такого акта, досвіду вирішення подібних проблем у державах-членах Європейського Союзу.

Видання розраховане на суддів, науковців, юристів-практиків, а також усіх, хто цікавиться питаннями захисту прав людини та адміністративного судочинства.

ISBN 978-617-7627-95-0



Організація з безпеки та співробітництва в Європі

Друк цього збірника здійснено за сприяння Програми підтримки ОБСЄ для України в межах проєкту «Підтримка Верховного Суду та вищих судів у реалізації судової реформи та забезпеченні доступу до правосуддя в умовах війни». Погляди, викладені у виданні, належать авторам матеріалу та не можуть вважатися такими, що виражають офіційну точку зору ОБСЄ.

УДК 342.4:342.9

© Верховний Суд, 2025

© Колектив авторів, 2025

ЗМІСТ

- 6 Вітальне слово Голови Верховного Суду
Станіслава КРАВЧЕНКА
- 9 Вітальне слово Голови Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду **Михайла СМОКОВИЧА**
- 12 Слово гостьового спікера
Олександри МАТВІЙЧУК
- 15 **Михайло СМОКОВИЧ**
Правові механізми захисту порушеного права внаслідок визнання
правового акта чи його окремого положення неконституційним:
проблемні аспекти пошуку оптимальних рішень
- 24 **Віталій УРКЕВИЧ**
Визнання акта неконституційним: процесуальні питання
відновлення порушеного права
- 30 **Мирослава БІЛАК**
Проблемні аспекти відшкодування шкоди внаслідок визнання акта
неконституційним
- 37 **Микола КОЗЮБРА**
Відшкодування державою шкоди, завданої фізичним або юридичним
особам актами і діями, що визнані неконституційними:
концептуально-методологічні підходи
- 43 **Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ**
Проблеми захисту права, порушеного застосуванням
неконституційного закону
- 52 **Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ**
Відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані
неконституційними: *Salus populi suprema lex esto*
- 58 **Василь БОРДЕНЮК**
Деякі аспекти дії рішень Конституційного Суду України в часі
у контексті відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані
неконституційними

- 66 Родіон НЕГАРА**
Пряма дія норм Конституції України про відшкодування матеріальної та моральної шкоди актами і діями, що визнані неконституційними: проблеми теорії та практики
- 73 Павло ПУШКАР**
Виконання рішень ЄСПЛ щодо відшкодування шкоди, завданої порушенням прав особи: досвід органів конституційної юрисдикції та судів загальної юрисдикції
- 85 Альберт ЄЗЕРОВ**
Умови і обмеження щодо відшкодування шкоди, завданої законом, що визнаний неконституційним (практика усталених демократій)
- 96 Славіца БАНІЧ**
Грошова компенсація та інші види відшкодування у рішеннях Конституційного суду Хорватії – забезпечення справедливого балансу між інтересами держави та правами осіб
- 103 Slavica BANIĆ**
Monetary satisfaction and other types of indemnities in the Decisions of the Croatian Constitutional Court – insurance of the fair balance between interests of the state and rights of individuals
- 110 Рімвідас НОРКУС**
Відповідальність за відшкодування збитків за порушення права Європейського Союзу
- 116 Rimvydas NORKUS**
Liability for damages for the infringement of European Union law
- 122 Мартін ШТАЙНКЮЛЕР**
Зворотна дія рішень Конституційного суду
- 126 Martin STEINKÜHLER**
Retroactive effect of judgments of the Constitutional Court
- 130 Вадим КАРНАУХ**
Відшкодування шкоди, завданої особі неконституційним (незаконним) актом: досвід правового регулювання окремих європейських держав

- 139 Андрій РИБАЧУК**
Захист та реалізація права громадян на відшкодування шкоди, завданої неконституційними положеннями законодавчих актів (на прикладі Литовської Республіки)
- 149 Олексій КОТ**
До питання про відшкодування шкоди, заподіяної суперечливим актом, у практиці Суду справедливості Європейського Союзу
- 156 Антон МОНАЄНКО**
Практика суду ЄС з питань відшкодування матеріальної та компенсації моральної шкоди державами-членами та інституціями ЄС
- 163 Анатолій КОЛОДІЙ
Вікторія ТЕРНАВСЬКА**
Захист прав людини органами конституційної юрисдикції: національний та міжнародний аспекти
- 170 Оксана ГНАТІВ**
Відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані неконституційними: окремі аспекти
- 175 Лариса ТРОФІМОВА**
Про питання відшкодування державою шкоди, завданої актами, що визнані неконституційними
- 182 Володимир БОРДЕНЮК**
Деякі питання відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами та діями, на підставі статті 1175 Цивільного кодексу України
- 192 Ольга ГУСАР**
Принцип правовладдя в суддівській практиці як інструмент для відшкодування порушених прав громадян, завданих неконституційними актами
- 198 Олександр ВОДЯННИКОВ**
Неконституційні акти та відповідальність держави: між нормами конституції та судовою практикою
- 221 Додаток**
Про судову практику у справах щодо вимог про відшкодування шкоди відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України

**ВІТАЛЬНЕ СЛОВО
ГОЛОВИ ВЕРХОВНОГО СУДУ
СТАНІСЛАВА КРАВЧЕНКА**

Шановні колеги, високоповажні експерти, учасники заходу!

Щиро радий вітати вас на цьому міжнародному семінарі-практикумі, який присвячений питанням відшкодування шкоди за порушені права внаслідок визнання актів неконституційними.

Висловлюю щиро вдячність організаторам та співорганізаторам: проектам Ради Європи «Підтримка судової влади України в умовах війни та післявоєнного періоду», «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні», Програмі підтримки України ОБСЄ «Підтримка національних стейкхолдерів через покращення доступу до конституційної юстиції» та Німецькому фонду міжнародного правового співробітництва – за підтримку в проведенні цього заходу.

У сучасному світі захист прав людини – не лише декларація, а й обов'язок кожної демократичної держави. Особливо це важливо для України, яка, попри складні виклики, невпинно працює над зміцненням своїх правових інститутів.

Після здобуття незалежності цей обов'язок був закріплений у Конституції України. Так, стаття 3 Основного Закону визнала права і свободи людини, їх гарантії та забезпечення головним обов'язком держави.

Крім того, частина перша статті 152 Конституції України встановила, що закони й інші нормативно-правові акти визнаються неконституційними повністю або частково за рішенням Конституційного Суду України, якщо вони не відповідають Конституції.

При цьому частина третя цієї статті гарантує право фізичних та юридичних осіб на відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами.

Водночас, задекларувавши ці норми, держава має забезпечити ефективний механізм реалізації такої можливості та належний правовий захист.

Справді, спостерігаються певні спроби врегулювати в законодавстві ці питання.

Так, стаття 1175 Цивільного кодексу України передбачає, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим чи органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, який визнано незаконним і скасовано, має бути відшкодована. Відповідальність за таку шкоду покладається на державу, Автономну Республіку Крим або орган місцевого самоврядування незалежно від вини посадових чи службових осіб цих органів.

На жаль, наступні кроки щодо розроблення дієвого механізму реалізації частини третьої статті 152 Конституції України зупинились.

На сьогодні постали питання щодо суті поняття «шкода» в розумінні статей 56 і 152 Конституції України. Також є питання щодо порядку та умов відшкодування такої шкоди, суб'єктного складу у цих спорах. Чи можемо ми говорити, що шкода відшкодовується поновленням на посаді або виплатою заробітної плати за конкретний період?

Крім того, актуальним є питання відшкодування шкоди у кримінальному провадженні. У цьому контексті варто звернути увагу на Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», в якому зазначено, що право на відшкодування шкоди у визначених розмірах і порядку виникає, зокрема, у разі закриття кримінального провадження через відсутність у діянні складу кримінального правопорушення. Водночас варто акцентувати, що відсутність складу кримінального правопорушення може бути пов'язана також із тим, що кримінальна протиправність діяння була встановлена законом, який згодом утратив чинність. Тому постає питання: чи можемо ми вважати, що таке положення охоплює випадки відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами?

Отже, на часі розроблення та ухвалення спеціального закону, який би забезпечив єдиний, чіткий механізм компенсації для громадян, права яких були порушені через дію неконституційних актів.

На сьогодні можна стверджувати, що судова практика, з урахуванням міжнародного досвіду, намагається врегулювати ці питання.

Зокрема, щодо юрисдикційної приналежності таких спорів. На законодавчому рівні не встановлено чіткого та послідового порядку визначення юрисдикційної приналежності спорів щодо відшкодування шкоди, завданої актами, визнаними неконституційними.

При цьому Велика Палата Верховного Суду у своїх рішеннях неодноразово висловлювала правову позицію щодо юрисдикції спору в подібних правовідносинах та зазначала, що такий спір належить до юрисдикції адміністративного суду.

Секретар Великої Палати Віталій Уркевич докладно зупиниться на процесуальних аспектах відновлення порушених прав у цій категорії позовів.

Переконаний, що колись у нашій державі буде створено ефективний механізм відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами.

Наша мета на цьому заході – не лише обмін досвідом, але й формування спільного розуміння підходів до вирішення ключових питань, пов'язаних із порушеною темою.

Особливо цінним стане внесок наших експертів, зокрема й міжнародних, які підготували ґрунтовні доповіді. Доповідачі охоплять правові механізми захисту порушених прав у контексті нашої теми, досвід Конституційного Суду України, а також Конституційного Суду Хорватії.

Сьогодні ми матимемо можливість почути суддю Європейського суду з прав людини Миколу Гнатовського, який розповість про досвід європейських країн у світлі практики цього суду щодо тематики заходу.

Наша дискусія стане ще однією сходинкою до вдосконалення української правової системи, яка прагне забезпечити гідний захист кожної людини.

Бажаю всім плідної роботи, натхнення в пошуку рішень та конструктивних дискусій. Ваша участь і внесок – це крок до посилення захисту прав людини в Україні.

Дякую за увагу!

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

ГОЛОВИ КАСАЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ
У СКЛАДІ ВЕРХОВНОГО СУДУ

МИХАЙЛА СМОКОВИЧА

Шановні учасники Міжнародного семінару-практикуму «Чи є дієвим право людини без права на його ефективний захист: питання відшкодування порушеного права внаслідок визнання акта неконституційним»!

В адміністративному судочинстві особливої актуальності набувають питання ефективного захисту фундаментальних прав і свобод людини внаслідок визнання Конституційним Судом України закону, іншого правового акта чи їх окремого положення неконституційними.

Сьогодні, з огляду на сучасні виклики та загрози, які постали перед Українською державою, судовій системі необхідні досконалі механізми судового відшкодування державою шкоди внаслідок визнання неконституційними закону, іншого правового акта чи їх окремого положення; такий дієвий механізм має ефективно захищати права, свободи й законні інтереси людини та сприяти забезпеченню єдності судової практики.

Як зазначила Венеційська комісія, суди вищих інстанцій повинні запроваджувати механізми, які дадуть змогу уникати суперечностей і забезпечувати узгодженість їхньої судової практики для дотримання принципу юридичної визначеності як невід'ємної складової принципу верховенства права в аспекті ефективного захисту прав людини.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією України, та у порядку, визначеному законом (частини друга, четверта статті 55 Основного Закону України).

Орган конституційної юрисдикції, забезпечуючи верховенство Конституції України, формуючи юридичні позиції та конституційно-правову доктрину, відіграє вагомий роль у захисті конституційних прав і свобод.

Конституційна скарга стала одним із важливих засобів юридичного захисту конституційних прав особи. Однак для правозастосовної практики щодо перегляду судових рішень у зв'язку з установленою неконституційністю закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом під час вирішення справ, фундаментальне значення має справедливе, неупереджене, своєчасне поновлення порушеного права.

Перегляд судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, які ухвалені на підставі положень закону, іншого правового акта, визнаних Конституційним Судом України неконституційними, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане, – один із проявів відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. У такий спосіб має відбуватися поновлення порушених прав шляхом реалізації ефективного функціонування адміністративного судочинства.

Євроінтеграційна спрямованість адміністративного судочинства є пріоритетним вектором для адміністративної юрисдикції України крізь призму критеріїв правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень. Надзвичайно важливим для національної судової практики є досвід європейських держав щодо відшкодування порушеного права внаслідок визнання правового акта неконституційним. Адже імплементація загальновизнаних правових європейських стандартів у вітчизняну правову систему відповідатиме демократичним вимогам європеїзації правової системи країни та завданням реалізації євроінтеграційної політики держави.

Адміністративне судочинство функціонує на засадах верховенства права та забезпечує право кожного на справедливий суд. В аспекті судового захисту основних прав і свобод, гарантованих Конституцією України, за відсутності закону про відшкодування державою шкоди, завданої людині діями й актами, що визнані неконституційними, принцип верховенства права є дієвим інструментом для поновлення порушених прав.

Як підкреслює Конституційний Суд України, особливу роль у системі інституційного забезпечення верховенства права (правовладдя)

відведено судовій владі загалом, а зокрема – конституційному й адміністративному видам судочинства. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність (Рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020).

Упевнений, що обмін думками й професійним досвідом вітчизняних і міжнародних фахівців під час цього науково-практичного заходу надасть змогу знайти не лише сучасні доктринальні правові підходи, а й найбільш ефективні шляхи розв'язання проблем з урахуванням практики європейських держав щодо розгляду та вирішення судами справ в аспекті захисту прав людини, гарантованих частиною третьою статті 152 Конституції України, про відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої діями й актами, що визнані неконституційними.

Висловлюю сподівання, що Міжнародний семінар-практикум сприятиме виробленню нових концептуальних підходів щодо удосконалення інституту конституційної скарги, процедури перегляду судових рішень за виключними обставинами внаслідок визнання закону, іншого правового акта чи їх окремого положення неконституційними та розвитку адміністративного судочинства в аспекті сучасних викликів.

Безмежна вдячність Захисникам і Захисницям Української державності, які щодня стоять на варті свободи та демократії, територіальної цілісності, незалежності, державного суверенітету, економічної стабільності, ідентичності Української нації, відстоюючи загальноєвропейські демократичні цінності.

Щиро зичу всім мирного неба, професійного діалогу, плідних дискусій, творчої наснаги в реалізації конструктивних ідей, а також нових здобутків задля зміцнення демократії, забезпечення верховенства Конституції України, утвердження принципу верховенства права, ефективного захисту прав і свобод людини та Перемоги нашої незалежної правової європейської держави!

Слава Україні!

Олександра МАТВІЙЧУК,

правозахисниця, Голова правозахисної організації «Центр громадянських свобод», яка у 2022 році отримала Нобелівську премію миру, гостьовий спікер

СЛОВО ГОСТЬОВОГО СПІКЕРА



Для мене велика честь звертатися до цієї поважної аудиторії. Я разом із командою Центру документую воєнні злочини у цій війні, яку росія розпочала проти України.

Ми з партнерами створили національну мережу документаторів, яка охопила всю країну включно з окупованими територіями. За два з половиною роки повномасштабного вторгнення ми спільними зусиллями

задокументували більше 80 000 епізодів воєнних злочинів росіян.

Іноді люди, які постраждали, запитують мене: «Чому це сталося саме зі мною і як мені жити далі?». Але набагато частіше питають: чому право не працює, чому вся міжнародна система миру і безпеки ООН не може зупинити російські звірства? І тому я знаю, що мільйони людей, яких зачепила війна, потребують відновлення не тільки їх зруйнованого життя, родин, бачення майбутнього, але і відновлення віри в те, що справедливість існує, бодай відкладена в часі.

Я також знаю, що люди бачать справедливість по-різному. Для когось справедливість – це коли кривдники опинилися за ґратами; для когось – отримання компенсації за завдану шкоду, і без цього вони будуть вважати, що їхні права не відновлені; для когось справедливість – дізнатися правду, що сталося з їхніми найріднішими, для інших – можливість бути почутими і отримати офіційне визнання, що те, що сталося з ними, їхніми родинami, не просто аморально, а й незаконно.

І тому роль суддів у цей історичний період, без перебільшення, одна з визначальних. Бо там, де держава Україна має контроль, держава мусить повертати людям відчуття справедливості, і тоді люди будуть за цю державу боротися кожен і кожна на своєму місці. Я розумію, що здійснювати правосуддя під російськими бомбами – це акт спротиву, але саме ці дії допомагають людям відновлювати віру в цінності, за якими боремося. І саме цінності, а не формальні декларації чи письмові стратегії, визначають дії та рішення мільйонів людей і, як наслідок, – виживання нашої держави.

Коротка біографічна довідка



Михайло Смокович, голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Юридичну освіту здобув в Українській державній юридичній академії (нині – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого).

Професійна діяльність в галузі права становить понад 33 роки.

Уперше на посаду судді призначений у 1996 році, досвід суддівської роботи – понад 28 років.

Стояв біля витоків адміністративної юстиції України. З 2003 року – суддя Вищого адміністративного суду України, секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України, заступник голови цього суду.

З 10 листопада 2017 року – суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, з 6 грудня 2017 року – голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Має багаторічний досвід наукової та викладацької роботи.

Професор кафедри державно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права ім. І.Малиновського Національного університету «Острозька академія».

Сфера наукових інтересів: захист прав людини; адміністративне право і процес, правове регулювання вирішення виборчих спорів, визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій; конституційне право; удосконалення судочинства в аспекті євроінтеграції.

Автор понад 150 наукових праць, серед яких монографії, підручники з теорії і практики адміністративного судочинства.

Михайло СМОКОВИЧ,

голова Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПОРУШЕНОГО ПРАВА ВНАСЛІДОК ВИЗНАННЯ ПРАВОВОГО АКТА ЧИ ЙОГО ОКРЕМОГО ПОЛОЖЕННЯ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНИХ РІШЕНЬ

Сучасна національна судова система повинна мати правові механізми ефективного захисту прав та свобод людини, порушених внаслідок визнання неконституційними законів, інших правових актів, а також їх окремих положень. Такі ефективні юридичні механізми мають забезпечувати єдність національної судової практики, дієвість повноцінного захисту фундаментальних прав та свобод людини і громадянина органом конституційної юрисдикції та судами системи судоустрою України. Це зумовлює актуальність міжюрисдикційної проблеми пошуку відповідних правових підходів.

Україна як суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Конституції України) повинна вживати заходів для поновлення порушених прав, свобод та законних інтересів людини. Пріоритетною ознакою відповідальності держави перед громадянами є її публічно-правовий правовідновний характер.

Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції, формуючи преюдиційно-правову доктрину захисту основоположних, гарантованих державою прав і свобод людини і громадянина, вирішує найбільш складні й важливі для держави та суспільства конституційно-правові спори, серед яких конституційні скарги, на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності,

відкритості, повного та всебічного розгляду справ, обґрунтованості й обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152 Конституції України); відповідне конституційне положення містить посилання на закон. Однак закон, який б установлював порядок відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної актами й діями, що визнані неконституційними, на сьогодні не прийнятий, незважаючи на вимоги Основного Закону України.

На цей час у правовій системі України відсутні конкретні механізми відшкодування державою шкоди, завданої діями й актами, що визнані неконституційними.

Держава має позитивні обов'язки гарантувати ефективне використання прав, визначених Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, кожному, хто перебуває під її юрисдикцією; порушення цих обов'язків є самостійною підставою відповідальності держави. За своїми позитивними зобов'язаннями 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 [1].

Верховний Суд зазначив, що заявлення вимог про протиправність рішення суб'єкта владних повноважень в одному провадженні з вимогами про відшкодування шкоди, як того вимагає частина п'ята статті 21 Кодексу адміністративного судочинства України, у випадку стягнення шкоди, завданої внаслідок прийняття закону, який в подальшому визнаний неконституційним, не є обов'язковим, оскільки протиправність такого рішення (тобто неконституційність застосованого закону) вже встановлена Конституційним Судом України і не потребує додаткового розгляду в порядку адміністративного судочинства [2].

Відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами чи їх окремими положеннями, є компенсаційним обов'язком держави;

у такій категорії справ позивач обов'язково має довести наявність причинно-наслідкового зв'язку між неконституційним актом (окремим його положенням) і завданою шкодою.

Правова природа визнання органом конституційної юрисдикції неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремих положень вказує на те, що вони не узгоджувались (суперечили) з конституційними нормами з моменту їх прийняття. Ухвалення рішення Конституційним Судом України не створює юридичного факту неконституційності, таким рішенням Конституційний Суд України лише визнає наявність чи відсутність такого факту, який виник в момент прийняття неконституційного акта [3, п. 40]. Отже, шкода, завдана неконституційним актом, виникає у період, коли акт діяв та ще не був визнаний неконституційним, тобто в минулому, оскільки не можна заподіяти шкоду неконституційним актом після того, як він за рішенням Конституційного Суду України втратив чинність. Заподіяння шкоди завжди відбувається внаслідок уже прийнятого та застосовного в минулому до особи неконституційного акта [3, п. 41].

Конституційний Суд України зауважував, що верховенство права як один із засадничих конституційних приписів слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 № 6-р/2019) [4].

Ураховуючи принцип верховенства права, якщо збитки належать до шкоди, завданої актами й діями, що визнані неконституційними, такі збитки мають бути відшкодовані державою і за відсутності закону, який установлює порядок такої компенсації. Адже запроваджуючи певний механізм правового регулювання суспільно-правових відносин, держава зобов'язана забезпечити його реалізацію. За відсутності дієвих компенсаційних механізмів за шкоду, заподіяну особі актами й діями, що визнані неконституційними, не має унеможливлюватися захист прав, гарантованих Конституцією України.

Інститут перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами внаслідок неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, має на меті захист прав і свобод особи в практиці судів системи судоустрою України та забезпечення верховенства права.

Варто підкреслити, що потребує удосконалення інститут конституційної скарги щодо унеможливлення декларативності захисту фундаментальних прав, свобод та інтересів особи за умови визнання неконституційним правового акта (його окремого положення), які були застосовані в її справі.

Держава має забезпечити повноцінний ефективний механізм поновлення порушених прав через процедуру перегляду судових рішень, ухвалених на підставі правового акта (його окремих положень), визнаних неконституційними. Забезпечення такого дієвого механізму є беззаперечним проявом відповідальності держави перед людиною, адже утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Конституції України).

Верховний Суд під час розгляду публічно-правових спорів в окремих випадках доходив висновку про відсутність підстав для застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України через недоведення позивачем наявності майнової шкоди та причинно-наслідкового зв'язку між нею та протиправною бездіяльністю відповідача [5]. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) зауважував, що, незважаючи на намагання позивача перевести цей спір в площину деліктних правовідносин і відповідного нормативного регулювання, розглядуваний спір є спором щодо проходження публічної служби, який виник у зв'язку з виплатою позивачу довічного грошового утримання. При цьому обраний позивачем спосіб захисту порушеного права не змінює суті спірних правовідносин, що виникли між сторонами в цій справі, і підстави їх виникнення, а отже, не робить цей спір спором про відшкодування шкоди [6].

Як зазначає Велика Палата Верховного Суду, рішення Конституційного Суду України має пряму (перспективну) дію в часі, тобто поширюється на правовідносини, що виникли або тривають після його ухвалення (за винятком тих випадків, якщо інше встановлено Конституційним Судом України безпосередньо у тексті ухваленого рішення) [7].

Судова практика свідчить про те, що відновлення порушених прав унаслідок визнання неконституційними положень законодавства може бути реалізованим лише з дня ухвалення такого рішення Конституційним Судом України, якщо інше не вказано в самому рішенні, а це ще раз вказує на перспективність (ультраактивність) дії актів органу конституційної юрисдикції.

Наприклад, КАС ВС звернув увагу на те, що Конституційний Суд України (Другий сенат) у Рішенні від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022 у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців визнав положення пункту 4 статті 16³ Закону № 2011-XII такими, що не відповідають Конституції України, а саме, статтям 1, 3, частинам першій та другій статті 8, частині п'ятій статті 17, частині першій статті 17 Конституції України. Проте зазначена юридична позиція Конституційного Суду України може бути застосована судами тільки з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного Рішення, тобто з 6 квітня 2022 року (пункти 31–32) [8].

Дискусійним є питання ретроспективної дії рішень Конституційного Суду України в аспекті поновлення порушених прав особи у зв'язку з виключними обставинами, адже таке поновлення має реалізовуватися з моменту порушення прав, свобод і законних інтересів особи внаслідок дії закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, визнаного неконституційним, але з урахуванням законодавчо встановлених критеріїв та обов'язковим передбаченням у державному бюджеті відповідних фінансових витрат.

Позивач, пройшовши всі інстанції в судах системи судоустрою України, а також конституційне провадження в органі конституційної юрисдикції за конституційною скаргою в його справі, унаслідок чого правовий акт (його окреме положення) визнано неконституційним,

розраховує на справедливий перегляд судового рішення, а також на відшкодування шкоди, завданої неконституційним актом (наприклад, у справах щодо перерахунку й виплати пенсії, недоотриманої частини заробітної плати тощо).

КАС ВС у постанові від 20 грудня 2023 року у справі № 420/17886/21 зазначив, що збитки, завдані пенсіонерам, які мають статус постраждалих від Чорнобильської катастрофи, належать до шкоди, завданої актами й діями, що визнані неконституційними, мають відшкодовуватися державою і за відсутності закону, який установлює порядок такої компенсації, оскільки держава, запроваджуючи певний механізм правового регулювання відносин, зобов'язана забезпечити його реалізацію. Інакше всі негативні наслідки відсутності такого механізму покладаються на державу [3, п. 52]. КАС ВС підкреслив, що якщо держава не запровадила дієві компенсаційні механізми за шкоду, заподіяну особі актами і діями, що визнані неконституційними, це не має унеможливлювати захист її прав, гарантованих Конституцією України [3, п. 53]. Для громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на конституційному рівні встановлено особливі гарантії їх соціального захисту та відшкодування завданої шкоди їхньому життю та здоров'ю (перше речення абзацу сьомого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 квітня 2024 року № 4-р(І)/2024) [9].

Слід зауважити, що право позивача на відшкодування завданої йому матеріальної чи моральної шкоди гарантовано частиною третьою статті 152 Конституції України, яка, зважаючи на відсутність визначеного законом механізму відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними, підлягає застосуванню як норма прямої дії відповідно до статті 8 Основного Закону України.

Юридична визначеність як елемент принципу верховенства права передбачає, зокрема, пошук балансу захисту легітимних очікувань особи, які взяла на себе держава, враховуючи концептуальні критерії принципів справедливості, пропорційності з метою ефективного

захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Отже, процедура перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами потребує законодавчого вдосконалення для посилення гарантій захисту прав, свобод та інтересів, а особа, конституційну скаргу якої було задоволено на підставі визнання неконституційності правового акта (його окремого положення), повинна мати змогу одержати сатисфакцію через порушення її прав.

Доктринальний підхід у розробленні дієвих правових механізмів відновлення порушеного права внаслідок визнання правового акта чи його окремого положення неконституційним обов'язково має базуватися на засадничому принципі верховенства права з урахуванням передових європейських практик задля забезпечення належної ефективності рішень Конституційного Суду України, ухвалених за наслідками розгляду конституційних скарг, та повноцінного дієвого захисту прав, свобод і законних інтересів осіб.

Список використаних джерел

1. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду від 19 червня 2024 року у справі № 754/14608/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120029326> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 3 листопада 2022 року у справі № 340/2839/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107105474> (дата звернення: 25.10.2024).
3. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 грудня 2023 року у справі № 420/17886/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839118> (дата звернення: 25.10.2024).
4. Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних

- депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2019.pdf (дата звернення: 25.10.2024).
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 листопада 2022 року у справі № 380/8155/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107573379> (дата звернення: 25.10.2024).
 6. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 квітня 2022 року у справі № 240/10144/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104112802> (дата звернення: 25.10.2024).
 7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 грудня 2020 року у справі № 4819/49/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93081749> (дата звернення: 25.10.2024).
 8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 червня 2022 року у справі № 296/8156/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104778660> (дата звернення: 25.10.2024).
 9. Рішення Конституційного Суду України від 3 квітня 2024 року № 4-р(л)/2024 у справі за конституційними скаргами Водолігіна Сергія Миколайовича, Некрилова Володимира Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 розділу I Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 29 червня 2021 року № 1584-IX, частини третьої статті 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796-XII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_1_2024.pdf (дата звернення: 25.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Віталій Уркевич, суддя, секретар Великої Палати Верховного Суду.

У 1998 р. закінчив Національну юридичну академію України імені Ярослава Мудрого (нині – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого), де залишився працювати і пройшов шлях від асистента до професора кафедри земельного та аграрного права.

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Сфера наукових інтересів: земельне, аграрне, екологічне право; міжгалузеві правові інститути; розмежування юрисдикцій.

Автор понад 240 наукових та навчально-методичних праць.

Віталій УРКЕВИЧ,

секретар Великої Палати Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

ВИЗНАННЯ АКТА НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ: ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНОГО ПРАВА

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. У складі Верховного Суду функціонує Велика Палата Верховного Суду, повноваження якої визначені статтею 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] та процесуальними кодексами.

За змістом положень статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), статті 320 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК), статті 459 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) та статті 423 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК), Велика Палата Верховного Суду уповноважена переглядати ухвалені нею судові рішення за виключними обставинами, зокрема, з підстави встановлення Конституційним Судом України (далі – КСУ) неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення (далі – неконституційність закону), застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

При перегляді судових рішень з указаної підстави виникає низка проблемних питань щодо правозастосування, серед яких варто наголосити на таких.

1. Виходячи зі змісту статті 361 КАС, статті 320 ГПК та статті 423 ЦПК, за виключними обставинами можуть бути переглянуті судові рішення, що набрали законної сили, якими закінчено розгляд справи.

З приводу судових рішень по суті спору (рішення суду першої інстанції, постанова суду апеляційної чи касаційної інстанції) труднощів не виникає, оскільки такими судовими актами закінчується розгляд справи, а отже, такі рішення можуть бути об'єктом перегляду за виключними обставинами внаслідок установлення КСУ неконституційності закону.

Натомість ухвалами, якими закінчено розгляд справи і які можуть бути переглянуті за виключними обставинами, є ухвали суду першої інстанції про: закриття провадження у справі чи залишення заяви без розгляду; відмову в задоволенні заяви про скасування рішення третейського суду; скасування рішення третейського суду; видачу виконавчого листа та відмову у видачі виконавчого листа на примусове виконання рішення третейського суду; ухвали суду апеляційної інстанції про скасування судового рішення із закриттям провадження у справі або залишенням позовної заяви без розгляду (постанови Верховного Суду від 15 серпня 2018 року у справі № 459/1582/14, від 21 серпня 2018 року у справі № 463/6259/15-ц, від 17 жовтня 2018 року у справі № 459/1615/15-ц, від 23 липня 2020 року у справі № 910/9266/14, від 11 листопада 2020 року у справі № 461/11703/15, від 29 грудня 2020 року у справі № 904/5896/18, від 03 червня 2021 року у справі № 2-1210/11 та від 8 червня 2021 року у справі № 2-1207/2011). До того ж, якщо в суді касаційної інстанції питання закриття провадження у справі або залишення позову без розгляду вирішено шляхом постановлення ухвали, то така ухвала також уважається такою, якою закінчено розгляд справи [2, п. 63].

Водночас не вирішеним є питання можливості перегляду у зв'язку з виключними обставинами на підставі рішення КСУ щодо неконституційності закону інших судових актів, зокрема ухвал суду касаційної інстанції про відмову у відкритті касаційного провадження, які фактично перешкоджають подальшому судовому розгляду відповідної справи.

2. За процесуальним законом заяву про перегляд судового рішення за виключними обставинами з підстави встановлення КСУ

неконституційності закону, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, може бути подано учасниками справи протягом тридцяти днів з дня офіційного оприлюднення відповідного рішення КСУ (статті 363 КАС, 321 ГПК, 461 КПК та 424 ЦПК).

Разом з тим відповідно до статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Останнім часом непоодинокими є випадки визначення КСУ спеціального строку втрати чинності неконституційним законом. Так, наприклад, Рішенням від 14 лютого 2024 року № 1-р(II)/2024 КСУ встановив, що приписи пункту 2 частини другої, частини третьої статті 321 ГПК, визнані неконституційними, утрачають чинність через шість місяців із дня ухвалення КСУ цього Рішення.

Виникає парадоксальна ситуація: у разі звернення учасника справи із заявою про перегляд судового рішення з підстави встановлення КСУ неконституційності закону протягом тридцяти днів з дня офіційного оприлюднення такого рішення КСУ відповідна правова норма продовжує бути чинною. Це ставить перед судом, який переглядає відповідне судове рішення за виключними обставинами, питання застосування такої неконституційної норми.

3. Окремою процесуальною передумовою перегляду судового рішення за виключними обставинами на підставі рішення КСУ щодо неконституційності закону є те, що таке судове рішення (яке переглядається) ще не виконане (статті 361 КАС, 320 ГПК та 423 ЦПК).

Відсутність єдиних підходів до категорії «судове рішення, яке ще не виконане» має наслідком обмеження можливості перегляду за виключними обставинами на підставі рішення КСУ щодо неконституційності закону судових рішень, які не підлягають примусовому виконанню, або ж рішень про відмову в задоволенні позову (заяви, скарги).

4. Виникає також питання щодо виключно ретроспективної дії рішень КСУ, а саме: чи враховується рішення КСУ щодо

неконституційності закону, ухвалене під час розгляду судом справи, в якій має застосовуватися такий визнаний неконституційним закон?

У зв'язку з цим варто звернути увагу на «загальне правило» щодо моменту втрати чинності законом, який було визнано неконституційним (пов'язаний із часом ухвалення рішення, яке має дію лише «на майбутнє»), і «спеціальний виняток», який повинен існувати для особи, чию конституційну скаргу було задоволено.

Такий підхід розрізняє Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), яка в Експертному висновку для Конституційного Суду Грузії щодо впливу постанов конституційного суду на остаточні рішення у цивільних та адміністративних справах № 923/2018 зазначила, що особа, яка подає справу до конституційного суду, що призводить до визнання неконституційного положення недійсним, надає важливу допомогу державі та всьому населенню. Ця особа діє не тільки у власних інтересах, а й в інтересах усіх громадян. Тому ця особа «заслужовує» на краще ставлення, ніж інші громадяни, які не скаржилися до конституційного суду. Це означає, що рішення [конституційного суду] має зворотну дію лише в справі заявника [3, с. 11].

Зазначені процесуальні питання, що виникають у судовій практиці під час застосування рішень КСУ щодо неконституційності закону, потребують вирішення передусім на законодавчому рівні, що гарантуватиме належне відновлення порушеного права внаслідок визнання акта неконституційним.

Список використаних джерел

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 30.10.2024).
2. Окрема думка у справі №22-23/321-05-10190 (провадження № 12-12звг24). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121731583> (дата звернення: 30.10.2024).

3. *Amicus curiae* brief for the Constitutional Court of Georgia on the effects of Constitutional Court decisions on final judgments in civil and administrative cases, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)012-e) (дата звернення: 30.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Мирослава Білак, суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, доктор юридичних наук. Має багаторічний досвід наукової та викладацької роботи на кафедрі теорії права та прав людини Українського католицького університету (м. Львів), а також на юридичному факультеті Міжнародного Соломонового університету (м. Київ). Працювала помічником та науковим консультантом судді Конституційного Суду України, Секретарем Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України.

Як експерт брала участь в низці міжнародних проєктів, зокрема в рамках співпраці з Проєктом USAID «Справедливе правосуддя».

Мирослава БІЛАК,
суддя Верховного Суду
в Касаційному адміністративному суді,
доктор юридичних наук

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ВНАСЛІДОК ВИЗНАННЯ АКТА НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ

Уже давно серед правників тривають дискусії щодо потреби в ухваленні спеціального закону (або у внесенні змін до чинного законодавства), який регулював би процес відшкодування шкоди, завданої внаслідок визнання акта неконституційним. Ця проблема спонукає до пошуку відповіді на питання дотримання позитивного обов'язку держави стосовно ефективності захисту прав особи шляхом відшкодування шкоди внаслідок визнання акта неконституційним.

Відсутність ефективного механізму захисту, а отже, відновлення порушеного права особи означає, що право не є дієвим. Принцип *there is no right without remedy* (немає права без засобу правового захисту) є важливим доповненням до принципу верховенства права (правовладдя). Саме забезпечення захисту права особи робить правову систему, що ґрунтується на принципі верховенства права, справедливою й ефективною.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), зокрема ухвал про неприйнятність заяви, відсутність закону не породжує легітимних очікувань у особи права вимоги на отримання будь-яких конкретних сум від держави (ухвали ЄСПЛ від 30 вересня 2014 року у справі «Петльований проти України» (*Petyovanyu v. Ukraine*), заява № 54904/08; від 16 грудня 2014 року у справі «Золотюк проти України» (*Zolotyuk v. Ukraine*), заява № 3958/13; від 4 червня 2024 року «Футорняк проти України» (*Futorynyak v. Ukraine*), заява № 41678/20). У зазначених ухвалах ідеться про те, що право вимоги на відшкодування шкоди є можливим за наявності

певних умов та окремого закону. Однак у цих ухвалах наголошено від негативного на відсутності й наявності прецедентної практики з цього приводу, що, своєю чергою, спонукає до ще більш палких дискусій щодо цього питання. Отже, чи може суд встановити відшкодування шкоди за відсутності спеціально визначеного механізму та чітких законодавчих умов з огляду на частину третю статті 152 Конституції України?

Ураховуючи існування конвенційних гарантій щодо захисту прав особи і виконання взятих Україною зобов'язань відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, для особи надзвичайно важливою є не лише можливість звертатись до національних органів влади для отримання компенсації за порушення прав як необхідна умова для ефективного захисту та поновлення прав, а й виконання позитивного обов'язку держави щодо ефективних процедур для відшкодування особі шкоди.

Попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України, людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, який відповідає Конституції України й гарантує право на справедливе вирішення спору, що є головною метою правосуддя [1].

Не можна залишати поза увагою також приписи частини четвертої статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до яких забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні правовідносини. Таким чином, відсутність норми не може бути підставою для відмови у захисті права особи та відновленні у разі порушення цих прав.

Водночас необхідно уникати загального зворотного ефекту, оскільки це може мати «дуже дорогі та негативні наслідки». «Безпечніше мати загальний ефект *ex nunc* за винятком заявника, який повинен мати можливість отримати користь від скарги та залишити визначення можливих ретроспективних наслідків індивідуальної скарги в Суді» [2, с. 56–59].

Зазначене зумовлює низку запитань, пов'язаних із правовою визначеністю, матеріальною справедливістю і головне – легітимністю суду, сутнісною діяльністю якого є захист прав особи на підставі принципу верховенства права.

З огляду на це заслуговують на увагу міркування Л. Брокера, який зауважує, що правова визначеність у німецькій правовій системі, порівняно з матеріальною справедливістю, також посідає принципово важливе місце і має істотне значення. Поряд із цим до суті права також належать завдання із забезпечення правового миру, щоб забезпечити становище правової визначеності. Саме ця мета права може в певних випадках вступити в конфлікт з матеріальною справедливістю. Але таке становище зазвичай толерується, оскільки в іншому випадку досягти настання правового миру неможливо ніколи. Тому навіть помилкові рішення, які набули законної сили або, відповідно, остаточної чинності, в принципі мають толеруватися. Тобто принцип збереження рішення законної сили може бути порушений лише у виключних випадках [3, с. 21].

Отже, враховуючи конвенційні зобов'язання держави щодо ефективного захисту права особи та поновлення її в правах, навіть у разі визнання акта неконституційним, необхідно пам'ятати про мету існування суду, а також його ефективність щодо захисту порушеного права й відповідні наслідки, які можуть настати внаслідок застосування акта, що визнаний неконституційним, а отже, про необхідність у зв'язку з цим установлення відповідної процедури для поновлення порушених прав особи.

Самі ж права і свободи особи генерують процедурні права, які можуть існувати як додаткові (похідні). Заперечувати наявність таких прав означає заперечувати їх правовий захист, гарантований Конституцією України. Процедурні права насамперед: 1) зменшують ризик моральної шкоди (фактично є тими цінностями, на яких ґрунтується моральність суспільства); 2) їх оформлення законом є принаймні захистом від ризику несправедливості, що, як правило,

виявляється в наслідках; 3) їх ціннісна вага у суспільстві має бути врахована у всіх справах, особливо досудового рівня розгляду [4, с. 15].

Тому за тривалої відсутності законодавчого механізму, який визначав би чітку процедуру відшкодування шкоди в державі, зокрема внаслідок визнання акта неконституційним, на чому наголошував також Конституційний Суд України у своїх рішеннях [5], не лише виникає питання невиконання державою своїх позитивних зобов'язань, а й водночас порушується питання легітимності функціонування суду та реалізації принципу *public trust*, тобто довіри до судової влади загалом.

Закони – це сукупність правил загального характеру, які щодо конкретних осіб застосовуються через акти індивідуальної дії. Як правило, шкода є наслідком не лише наявності неконституційної норми закону чи іншого правового положення, а й акта їх застосування. Повинно бути доведено, що на підставі закону (окремих положень), визнаного неконституційним, було вжито конкретні дії органів державної влади, спрямовані «проти» конкретної особи, яка зазнала шкоди внаслідок застосування неконституційного акта [6].

Саме доведенням завданої шкоди конкретній особі й повинні займатися суди, які з урахуванням необхідності забезпечення балансу інтересів між конкретною особою і стабільністю правової системи можуть та повинні здійснювати ефективний захист і відновлювати справедливість, формуючи відповідні правові критерії й підходи для подальшої прецедентної судової практики.

Ураховуючи перспективу негативних наслідків, які можуть настати внаслідок визнання рішення Конституційного Суду України неконституційним, у межах конкретних правовідносин може бути застосовано встановлення причинно-наслідкового зв'язку, на чому наголошує у своїх рішеннях, зокрема, Верховний Суд [7]. Факт встановлення відшкодування матеріальної та моральної шкоди означає настання в такий спосіб відповідальності суб'єкта владних повноважень, який складно визначити без встановлення причинно-наслідкового зв'язку між неконституційністю норми закону (окремих положень) та шкодою, яку заподіяно особі.

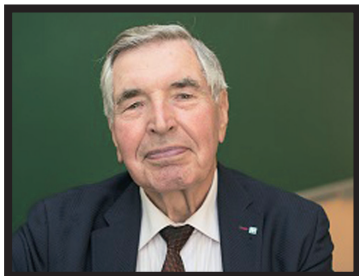
Отже, якщо право особи порушене, така особа повинна мати ефективний засіб для його відновлення – це робить правову систему більш справедливою й ефективною, що своєю чергою є основою принципу верховенства права (правовладдя), який гарантує, що кожне право має реальну можливість бути захищеним і реалізованим процедурно у правовому порядку.

Список використаних джерел

1. Єзеров А. Неконституційність закону як підстава перегляду судового рішення за виключними обставинами. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матер. Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків : Право, 2020. С. 95–103.
2. Папуашвілі Г. Протиріччя між принципами індивідуального захисту та юридичної визначеності: ефективність конституційного правосуддя в часі. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матер. Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків : Право, 2020. С. 55–63.
3. Брокер Л. Напруженість між правовою визначеністю та забезпеченням матеріальної справедливості: обсяг зворотної дії рішень конституційного суду з точки зору перегляду рішень адміністративних судів, які набули законної сили. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві*: зб. матер. Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків : Право, 2020. С. 19–32.
4. Білак М. В. Процедурні права як гарантія захисту конституційних прав особи. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири* : зб. наук. статей, тез доповідей та

- повідомлень за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 черв. 2022 р., Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого). Харків : Друкарня Мадрид, 2022. С. 11–22.
5. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2021.pdf (дата звернення: 18.11.2024).
 6. Білак М. В. Визнання закону неконституційним: як поновити особу в правах і не дестабілізувати правовий порядок у державі. *Pravo UA*. 2020. 13 серпня. URL: <https://pravo.ua/viznannja-zakonu-nekonstitucijnim-jak-ponoviti-osobu-v-pravah-i-ne-destabilizuvati-pravovij-porjadok-u-derzhavi/> (дата звернення: 18.11.2024).
 7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 19 червня 2024 року у справі № 754/14608/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120029326> (дата звернення: 18.11.2024).

Коротка біографічна довідка



Микола Козюбра, професор кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України.

Суддя Конституційного Суду України у відставці.

Член Науково-консультативної ради при Верховному Суді, член Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України та член Науково-консультативної ради при Конституційному Суді України.

Брав участь у розробці проєктів Декларації про державний суверенітет України, Конституції України.

Сфера наукових інтересів: теорія права, філософія права, конституційне право.

Опублікував понад 300 наукових праць, у тому числі понад 20 монографій та підручників.

Ця доповідь стала однією з останніх публікацій видатного українського правознавця, серце якого перестало битися 29 березня 2025 року.

Микола КОЗЮБРА,

професор кафедри загальнотеоретичного правознавства
та публічного права Національного університету
«Києво-Могилянська академія»,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор

ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ФІЗИЧНИМ АБО ЮРИДИЧНИМ ОСОБАМ АКТАМИ І ДІЯМИ, ЩО ВИЗНАНІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

1. Вихідною для світоглядних підходів до вирішення проблеми, винесеної на обговорення міжнародного семінару-практикуму, є частина друга статті 3 Конституції України, згідно з якою «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

2. З цієї статті випливає, що, по-перше, прогалини, колізії, невизначеності в законах та інших нормативних актах не можуть бути перешкодою для захисту прав і свобод людини та їх відновлення в разі порушення незалежно від того, хто їх порушив, включно з державою та її органами. По-друге, положення про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, означає, що вона несе не тільки політичну і моральну відповідальність за свої дії, а й юридичну (ретроспективну) відповідальність у разі порушення нею чи її органами прав і свобод людини.

3. Відсутність в законі відповідного порядку (механізму) відновлення порушеного права, хоча певною мірою ускладнює його відновлення, проте, за Конституцією України, не може стати нездоланною перешкодою для такого відновлення. «Право людини» без права на його ефективний

захист (а це передусім судовий захист) не просто перестає бути «дієвим правом», воно втрачає якість суб'єктивного права як юридичної категорії.

4. Це означає, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними (частина третя статті 152 Конституції України), має бути відшкодована, незважаючи на те, що закон, який встановлює порядок її відшкодування, як це передбачено тією ж частиною названої статті, на цей час відсутній, попри неодноразове нагадування Конституційним Судом України (далі – КСУ) Верховній Раді України про необхідність його невідкладного ухвалення, вважаючи таке ухвалення позитивним обов'язком держави [1, с.335; 2, с.43]. Відмова у судовому захисті прав і свобод людини на підставі відсутності закону, який мав встановити вказаний порядок, неприпустима. Вона означала б не що інше, як відмову у правосудді.

5. Жодних суперечностей між частинами другою і третьою статті 152 Конституції України, які іноді намагаються відшукати деякі правники, не існує. Частина друга названої статті акцентує увагу на моменті втрати чинності законами, іншими актами або їх окремими положеннями, що визнані неконституційними. Цей момент настає з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням. КСУ, ухваливши рішення про їх неконституційність, тим самим змінює нормативне регулювання відносин (виступає, як прийнято говорити, у ролі «негативного законодавця»), тобто поширює його на ті правовідносини, які матимуть місце з дня ухвалення рішення.

Частина ж третя названої статті наголошує на обов'язку держави відшкодувати заподіяну особам шкоду під час дії актів, визнаних неконституційними, тобто до втрати ними чинності, що цілком логічно.

6. Підставою для вирішення судом цього питання є положення частини другої статті 8 Конституції України, за якою її норми є нормами прямої дії і яка гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції.

7. Нормативна база, яку доцільно використовувати під час судового розгляду справ із зазначеного питання, доволі розвинена. Вона

дає змогу подолати законодавчу прогалину, викликану відсутністю спеціального закону, який встановлює порядок відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Це насамперед стаття 56 Основного Закону України, яка закріплює за кожним 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.

Окрім того, загальні підстави відшкодування шкоди визначені у главі 82 Цивільного кодексу України, зокрема у статтях 1166 і 1167. Стаття ж 1175 цього Кодексу спеціально присвячена відшкодуванню шкоди, завданої нормативним актом, що був визнаний незаконним. Відповідні положення містяться також в Кодексі адміністративного судочинства України, зокрема в частині п'ятій статті 21, яка передбачає відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, якщо такі вимоги заявлені в одному провадженні вирішити публічно-правовий спір.

8. Під час провадження у справах про відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, може бути корисною аргументація, використана в рішеннях КСУ, який після тривалої нерішучості та суперечливості у своїх рішеннях, зрештою став на позицію захисту прав людини не тільки за наявності законодавчих прогалин, які ускладнюють реалізацію і захист прав, а й тоді, коли прогалини *унеможливають* таку реалізацію і зрештою призводять до порушень прав і свобод людини [3, с.186–190]. Розгляду справ, які є предметом обговорення на семінарі, сприятиме звернення до певних позицій Європейського суду з прав людини, які сформульовані у його рішеннях у аналогічних справах, зокрема тих поодиноких, в яких розглядалися позови проти України [4].

В нагоді можуть стати також нечисленні наукові публікації, присвячені відшкодуванню шкоди, заподіяної актами і діями, що визнані неконституційними [5; 6].

На жаль, практика вітчизняних загальних судів включно з Верховним Судом поки що залишається доволі суперечливою у вирішенні зазначеного питання, хоча позитивні зрушення все ж відбуваються, що підтверджують окремі рішення Верховного Суду, про які суддям відомо, тому зупинятися на них не стану.

9. У своїй доповіді я зупинився на загальних підходах концептуального характеру, які впливають з положень Конституції України, міжнародно-правових документів та практики Європейського суду з прав людини щодо їх захисту та відновлення у разі порушення, зокрема актами і діями, визнаними незаконними чи неконституційними.

Водночас будь-який, навіть найдосконаліший закон не може передбачити всіх особливостей життєвих ситуацій, з якими доводиться стикатися судам під час провадження в аналогічних справах, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, заподіяної актами і діями, визнаними неконституційними.

Наприклад, при з'ясуванні традиційних для будь-якого провадження питань, що стосуються складу правопорушення, зокрема встановлення причинного зв'язку між шкодою і актом, що визнаний неконституційним, можуть мати значення мотиви, з яких акт визнаний неконституційним, – за його змістом чи внаслідок порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання чинності.

В умовах розв'язаної росією війни проти України та відчутного браку бюджетних коштів, за рахунок яких держава відшкодовує заподіяну неконституційними актами шкоду, значно загострюється питання, пов'язане зі строками виконання судових рішень. У зв'язку з цим Суду, очевидно, доведеться частіше звертатися до інституту відстрочення або розстрочки виконання судового рішення, що передбачено, зокрема статтею 378 Кодексу адміністративного судочинства України тощо.

Це свідчить про те, що не варто очікувати від науковців рецептів щодо вирішення конкретних ситуацій, з якими суду доводиться стикатися в реальному житті. Здійснення правосуддя – це не тільки наука, а й мистецтво, яке потребує суддівської мудрості і навіть креативності.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. *Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2009.* Книга 9. Київ, Ін Юре. 2009. С.351–355.
2. Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2021 року №1-р(II)/2021. *Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2021–2022.* Книга 19. Житомир, ТОВ «505» 2023. С. 25–45.
3. Козюбра М. Практична філософія права: монографія. Київ: «Дух і літера», 2024. 496 с.
4. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Овчаренко та Колос проти України» від 2 січня 2023 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_i56 (дата звернення: 02.11.2024).
5. Афанасьєва М.В. Відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами: теорія, судова практика та перспективне законодавство. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція.* 2022. № 59. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc59/4pdf> (дата звернення: 02.11.2024).
6. Терлецький Д. Відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані неконституційними. URL: <https://constitutionalist.com.ua/terletskyj-d-vidshkoduvannia-shkody-zavdanoi-aktamy-shcho-vyznani-nekonstytutsijnymy/> (дата звернення: 02.11.2024).

Коротка біографічна довідка



Юрій Ключковський, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Доктор юридичних наук, кандидат фізико-математичних наук. Старший науковий співробітник.

Народний депутат України III-VI скликань (1998-2012).

Член Науково-консультативної ради при Верховному Суді.

Національний експерт Офісу Ради Європи в Україні.

Має багаторічний досвід наукової та викладацької роботи.

Сфера наукових інтересів: порівняльне конституційне право, виборче право, референдне право, муніципальне право, парламентське право, правове регулювання політичних партій.

Автор понад 100 наукових праць.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства
та публічного права

Національного університету «Києво-Могилянська академія»,
доктор юридичних наук

ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВА, ПОРУШЕНОГО ЗАСТОСУВАННЯМ НЕКОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНУ

1. Серед принципів-складників принципу верховенства права у першу чергу слід відзначити *принцип поваги до прав і свобод людини*, фундаментальну вимогу, закріплену у статті 3 Конституції як головний обов'язок держави; стосовно судів її реалізує, зокрема, стаття 55 Конституції. *Верховенство Конституції* як установчого акту найвищої юридичної сили (стаття 8 Конституції) вимагає, щоб усі закони та інші нормативні акти відповідали Конституції. *Принцип законності* стосується не лише вимоги дотримання закону (стаття 19 Конституції), але й його правового характеру; з огляду на верховенство Конституції неправовим слід вважати і неконституційний закон. У державі, яка дотримується верховенства права, неправові закони не повинні бути видані, а якщо таке трапилося, не повинні застосовуватися. *Принцип юридичної визначеності* охоплює, у тому числі, принцип *res judicata* (стаття 129¹ Конституції).

Зазначені принципи мають пряме відношення до дискусії щодо захисту права, порушеного застосуванням неконституційного закону. Однак слід враховувати, що принципи права можуть входити між собою у конфлікт, який вирішується шляхом їх взаємного узгодження через співставлення їх значення у конкретних умовах, внаслідок чого один із них отримує певну перевагу. Такий конфлікт між зазначеними вище принципами права має місце у зв'язку з обговорюваною проблемою.

2. Стаття 152 Конституції встановлює обов'язок держави відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану особі актами

і діями, що визнані неконституційними. Тим самим відшкодування не пов'язується із втратою таким актом чинності. Оскільки втрата чинності настає після визнання Конституційним Судом України (далі – КСУ) акта неконституційним, нанесення такої шкоди *мало відбутися до встановлення неконституційності акта*¹. Отже, стаття 152 Конституції вимагає відшкодовувати завдану шкоду у спосіб, який вважається наданням рішенням КСУ «ретроактивного» характеру.

Для оцінки часової дії рішення КСУ принциповим є визнання, що *основний зміст такого рішення – визнання факту неконституційності акту*; втрата чинності таким актом є субсидіарним наслідком основного змісту рішення, який настає в силу частини першої статті 152 Конституції: визнання цього факту є гіпотезою, з якої випливає санкція (втрата чинності). Тому слід розрізняти: час, коли визнано факт неконституційності акту; час втрати чинності таким актом (*ex nunc* або *pro futuro*); нарешті, час, коли акт став неконституційним.

Стосовно останнього з перелічених вище часових параметрів слід визнати, що акт не став неконституційним внаслідок прийняття рішення КСУ, який лише виявляє і визнає факт неконституційності акта. Отже, такий акт *об'єктивно* був неконституційним і раніше, *ex tunc*, в тому числі й тоді, коли він застосовувався. Це не означає зворотної в часі дії рішення КСУ, оскільки факт неконституційності акта не створений, а лише виявлений таким рішенням. Звідси випливає обов'язок відшкодування наслідків застосування неконституційного акта всупереч твердженню про начебто «ретроактивну» дію рішення КСУ.

Таке розуміння ставить під сумнів кваліфікацію відповідної підстави для перегляду судового рішення як *виключних* обставин (пункт 1 частини п'ятої статті 361 КАСУ); по суті маємо факт, який існував раніше, однак не був відомим учасникам справи, що відповідає поняттю «нововиявлені обставини».

3. За своєю природою відшкодування має компенсаційний характер і повинно, у тому числі, прагнути відновити становище суб'єкта, погіршене порушенням його прав (*restitutio in integrum*).

¹ На цю обставину звернули увагу Ю. Барабаш та Г. Берченко [1, с. 17].

Заслугує на підтримку розуміння А. Єзеровим мети частини третьої статті 152 Конституції – забезпечити поновлення порушеного права особи через допущення щодо неї конституційної несправедливості [2, с. 295]. Зразком застосування цього підходу є стаття 10 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який передбачає обов'язкову реалізацію принципу *restitutio in integrum* з метою відновлення (в міру можливості) порушених прав суб'єкта, що передбачає повторний розгляд справи в суді; у процесуальному відношенні ця вимога реалізована у пункті 3 частини п'ятої статті 361 КАСУ.

Таким чином, частина третя статті 152 Конституції передбачає відновлення порушеного права як передумову для відшкодування: без визнання порушення права питання відшкодування не може постати. Оскільки обов'язок відшкодування пов'язується лише з фактом неконституційності акта, відшкодування має настати за застосування акта, зокрема до прийняття рішення про його неконституційність. Відмова переглянути справу за такими обставинами означає також відмову відшкодувати нанесену шкоду (і насамперед визнати порушення відповідного права) вже тоді, коли неконституційність акта відома, отже, повторно порушити право і нанести шкоду.

Зазначимо, що можливість втрати чинності неконституційним актом *pro futuro*, тобто «дозвіл» застосування неконституційного акта, суперечить принципу верховенства Конституції. Слід погодитися з М. Смоковичем, що суперечність закону чи іншого правового акта Конституції свідчить про його *протиправність*, що має наслідком відсутність правових підстав для дії такого акта як регулятора суспільних відносин, неможливість створення ним відповідних правових наслідків для суб'єктів будь-яких правовідносин [3].

4. Це повертає нас до проблеми *практики* перегляду судового рішення, яким закінчено розгляд справи, відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАСУ.

Судова практика щодо застосування цієї підстави перегляду досить повно описана в літературі (див. [1; 2]): суди відмовляють у перегляді

справ, посилаючись на декілька основних аргументів: дотримання принципу *res judicata*, неприпустимість «ретроактивної» дії рішення КСУ, а також через фразу у пункті 1 частини п'ятої статті 361, яка надає дозвіл на перегляд лише «якщо рішення суду ще не виконане» [4, п. 34].

5. Останнє застереження суперечить основному завданню адміністративного судочинства і вимозі дотримання принципу верховенства права (статті 2, 6 КАСУ), оскільки *виконане* рішення суду, яким було застосовано неконституційний акт, тим більше порушує права, свободи та інтереси, які адміністративний суд зобов'язаний захищати. Неприйнятною є також відмова переглядати подібні рішення, які не потребують спеціальної процедури виконання [1, с. 15; 2, с. 307–308]. Отже, зазначене застереження має ознаки неконституційності, оскільки порушує основоположні статті 3 та 8, а також статтю 55 Конституції; остання гарантує право не лише шукати захисту порушеного права у суді, але й отримувати такий захист.

Показовим є порівняння п. 1 частини п'ятої статті 361 КАСУ з п. 3 цієї ж частини, в якому подібне застереження відсутнє, хоча за змістом ці два пункти мали б бути цілком аналогічними. Пояснити відсутність аналогії важко: порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яке усувається шляхом перегляду рішення, що набрало законної сили і, як правило, виконане, не може розглядатися як більш серйозне, ніж порушення Конституції України, яке чомусь не дозволяється усунути у разі виконання судового рішення.

6. Твердження про «ретроактивність» дії рішення КСУ виглядає заснованим на хибній аналогії із застосуванням норми, яка була чинною на час виникнення спірних правовідносин, але згодом була замінена законодавцем іншою нормою. Саме остання обставина підриває основи для такої аналогії: Конституційний Суд не створює нову норму і не скасовує акт, а визнає факт його неконституційності, який об'єктивно існував і до прийняття цього рішення. Можна сперечатися, чи повинна наставати *втрата чинності* таким актом *ex nunc*; однак безсумнівим є *факт неконституційності* такого акта *ex tunc*.

Неконституційність акта виключає можливість його застосування через принцип верховенства Конституції. Тому посилання на те, що на час виникнення спірних правовідносин такий закон був чинним, не стосується суті проблеми: істотне значення має те, чи був цей закон конституційним, а отже, чи було правомірним його застосування. Отже, аргумент щодо неприпустимості «ретроактивної» дії рішення КСУ в аспекті втрати чинності неконституційним актом слід визнати таким, що не стосується цієї ситуації.

Підтвердження останнього висновку впливає із порівняння цієї ситуації з приписом частини третьої статті 7 КАСУ; зазначене положення за своїм змістом повністю поглинає як випадок, коли неконституційність правового акта вже встановлена, так і випадок, коли до висновку про неконституційність акта доходить суд при розгляді справи. Імперативне повноваження суду оцінити конституційність закону перед його застосуванням було передбачене ще пунктом 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 1996 року (тобто безпосередньо після прийняття Конституції України); Пленум ВСУ також наголосив: «Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй» [5]. Ця позиція, відтворена у частині третій статті 7 КАСУ, по суті заперечує неофіційну «презумцію конституційності закону», яка є природною для органів виконавчої влади, але незастосовна при здійсненні судочинства. Однак якщо суд уповноважений не застосовувати чинний закон, який вважає таким, що суперечить Конституції, то тим більше цей імператив поширюється на закон, факт неконституційності якого безспірно встановлено, безвідносно до того, чи був цей закон чинним на час виникнення спірних правовідносин: важливо, що цей закон був неконституційним.

7. Оцінюючи принцип *res judicata* як підставу відмови у перегляді вирішеної справи внаслідок визнання застосованого акта неконституційним, слід зазначити, що він повинен застосовуватися одночасно з іншими основоположними принципами – поваги й гарантії прав і свобод людини і громадянина, верховенства Конституції, правової

законності. Очевидно, що в такій ситуації між цими принципами і принципом *res judicata* існує конфлікт, який має вирішуватися шляхом їх «зважування» в умовах відповідної ситуації з наданням переваги одним принципам із одночасним звуженням (але не запереченням) застосування інших. Прикладом такого «зважування» може бути позиція Європейського суду з прав людини, який вказав на можливість відступу від принципу *res judicata* за наявності «особливих і непереборних обставин» [6]. Венеційська комісія у своїй «Доповіді про верховенство права» визнала, що можливість переглядати остаточні судові рішення на *незаперечних підставах публічного інтересу* не суперечить принципу юридичної (правової) визначеності [7, с. 23]. До таких підстав, без сумніву, належать потреби дотримання конституційних принципів, більш важливих у такій ситуації.

При вирішенні конфлікту принципів поваги до прав людини, захисту прав і свобод людини і громадянина судом і відповідальності держави за шкоду, нанесену протиправними актами чи рішеннями, з одного боку, і принципу *res judicata* – з іншого шляхом їх відносного «зважування», з огляду на статті 3 та 8 Конституції, які відносяться до загальних засад конституційного ладу України, перевагу необхідно надати першій групі принципів.

8. При розгляді досліджуваної проблеми не можна обійти увагою суть і мету інституту конституційної скарги – надати особі можливість захисту від порушення її прав, свобод і законних інтересів застосуванням щодо неї неконституційного закону. Однак саме по собі рішення КСУ про визнання певного акта неконституційним не здійснює безпосереднього захисту прав. Функція відновлення порушеного права покладена на суди загальної юрисдикції. Оскільки право на звернення з конституційною скаргою виникає за умови, «якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано» (стаття 151¹ Конституції), єдиний засіб захисту порушеного права полягає у перегляді судового рішення, яким було вичерпано ці засоби захисту. Факт визнання неконституційним акта, застосованого у вирішеній справі, має бути «спусковим гачком» для перегляду справи і

винесення нового рішення з урахуванням неможливості застосування неконституційного закону. Відмова у відкритті провадження або в перегляді справи по суті означає, що право на судовий захист стає декларативним, оскільки не може бути реалізоване особою, чиє право порушене. Якщо від мети відновлення порушеного права відмовитися, принцип *res judicata*, який у повному формулюванні звучить як «*res judicata pro veritate habetur*» [2, с. 313] («рішення у справі вважається істинним»), втрачає свій сенс.

Слід погодитися з позицією М. Білак, що рішення КСУ може бути застосовано до минулого з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення [8, с. 76]. Заслуговує на увагу ідея врахування природи судової юрисдикції при перегляді таких справ та відмінності між приватно-правовими і публічно-правовими спорами [1, с. 16]. Однак подібне врахування може бути здійснене судом лише при *перегляді справи по суті*, що виключає можливість відмови від перегляду з формальних або надто загальних підстав. Результатом такого перегляду, в ідеалі, має бути досягнення *restitutio in integrum*; як мінімум (з урахуванням особливостей правовідносин) – *визнання права порушеним* у разі неможливості забезпечити його поновлення з обґрунтуванням підстав цієї неможливості. Лише реальний перегляд справи створює передумови для відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої особі застосуванням неконституційного акта.

Список використаних джерел

1. Барабаш Ю., Берченко Г. Ефективність індивідуальної конституційної скарги як засобу захисту прав особи в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2021. № 5. С. 9-21.
2. Застосування судами Конституції України: доктрина і практика. Упор.: А.А. Єзеров, Д.С. Терлецький. Київ: ВАІТЕ, 2022.

3. Смокович М.І. Доповідь на Міжнародному семінарі-практикумі «Застосування конституції як акта прямої дії в адміністративному судочинстві» (26 листопада 2021 року). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/konferencii/seminar_2021_11_24 (дата звернення: 28.10.2024).
4. Ухвала Верховного Суду від 20.02.2020 у справі № 808/1628/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87758201> (дата звернення: 28.10.2024).
5. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01.11.1996 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення: 28.10.2024).
6. ЄСПЛ. Справа «Устименко проти України» (заява № 32053/13). Рішення від 29 жовтня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_b27 (дата звернення: 28.10.2024).
7. Венеційська комісія. Доповідь про верховенство права (CDL-AD(2011)003rev). *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеційської комісії*. Вид. 3-є, випр. і доповн.; за ред. Ю. Ключковського. В 2-х част. Ч. 1. Київ: Логос, 2016. С. 11–29.
8. Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві: збірник матеріалів міжнародного семінару-практикуму (м. Київ, 31 липня 2020 року). Харків: Право, 2020.

Коротка біографічна довідка



Дмитро Терлецький, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Кандидат юридичних наук, доцент.

З 2002 року – практикуючий юрист, а з 2018 року – адвокат у сфері адміністративного права та процесу.

Член науково-консультативних рад при Верховному Суді та при Конституційному Суді України.

Має багаторічний досвід викладацької та наукової роботи. Працював на державній службі.

Сфера наукових інтересів: конституційне право, конституційна юстиція, взаємодія міжнародного права і національного конституційного права, конституційно-правові проблеми виконавчої влади.

Автор понад 100 наукових праць.

Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ,

завідувач кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»,

кандидат юридичних наук, доцент

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ АКТАМИ, ЩО ВИЗНАНІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ: SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO

Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, яка не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством. Цей принцип відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України визначає й юридичну відповідальність держави, органів та посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання ними своїх обов'язків (див. абз. 4, 5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 [1]). Відповідно, смислове значення визнання утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави включає й зобов'язання щодо юридичної (негативної й ретроактивної) відповідальності держави перед людиною за свою протиправну діяльність та завдану цим шкоду.

Принцип відповідальності держави у юридичному аспекті об'єктивовано, зокрема, в частині третій статті 152 Конституції України, в якій закріплено зобов'язання держави відшкодовувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. У такий спосіб в національному правопорядку, поряд з процедурою перегляду остаточних судових рішень за виключними обставинами з метою забезпечення відновлення порушених неконституційними актами і діями прав особи, закріплено зобов'язання щодо відшкодування особі завданої ними шкоди.

Проте доводиться констатувати, що здійсненність права на відшкодування досі залишається щонайменше сумнівною, а наявна правозастосовна практика безмежно далека від єдності і зводиться до нечисленних рішень, часто протилежних одне одному змістовно. Такий стан речей, неприйнятність якого після запровадження в Україні конституційної скарги – юридичного засобу захисту конституційних прав особи субсидіарного та виключного характеру – набула нових аргументів, зумовлений неспроможністю дійти загальної згоди щодо низки практично значущих питань.

До таких питань, у першу чергу, належать:

1) чи передбачає частина третя статті 152 Конституції України ухвалення окремого закону, потрібного для регулювання відносин щодо відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, чи в конституційному приписі йдеться лише про порядок такого відшкодування, що на цей час вже врегульований в національному правопорядку?

2) чи є застосовними в цьому контексті положення статті 1175 Цивільного кодексу України, присвячені відшкодуванню шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності? Адже різниця між обов'язком відшкодувати шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними та тому втратили чинність та, відповідно, обов'язком відшкодувати шкоду, завдану фізичній або юридичній особі в результаті прийняття нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, вочевидь виходить за межі суто текстуальних розбіжностей;

3) яким чином узгоджуються одне з одним положення частини третьої статті 152 та частини другої статті 152 Конституції України, відповідно до якої закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність,

якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення? Поза розумним сумнівом видається те, що шкода особі, яка підлягає відшкодуванню державою за частиною третьою статті 152 Конституції України, може бути завдана тільки до моменту втрати чинності законами, іншими актами або їх окремими положеннями, визнаними такими, що не відповідають Конституції України.

Наявні підходи до розв'язання зазначених питань у правозастосовній практиці судів загальної юрисдикції надзвичайно варіюються, будучи обмежені справами щодо відшкодування майнових збитків у вигляді неотриманої частини заробітної плати, пенсійних та соціальних виплат, часто за позовами публічних службовців. Переконалий, оцінюючи усі чинники, які зумовлюють такий стан речей, що подолання наявних проблем є цілком здійсненним завданням без змін до Конституції України та чинного законодавства. У цьому зв'язку вважаю за доцільне і необхідне наголосити на послідовно відстоюваній мною позиції [2] щодо розв'язання зазначених питань.

1. За відсутності спеціального закону, який відповідно до відомої юридичної позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009, повинен визначати порядок та умови відшкодування такої шкоди (див. абз. 5 пункту 3.3. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп/2009 [3]), упевнений, що положення частини третьої статті 152 Конституції України мають застосовуватися безпосередньо у системному зв'язку з положеннями статей 3 та 8 Конституції України.

Вирішальним аргументом на користь такого висновку є смислове значення положень частини третьої статті 152 Конституції України як таких, що рівною мірою закріплюють конституційне право особи на відшкодування шкоди і зумовлене ним зобов'язання держави відшкодувати таку шкоду. Положення статті 1175 Цивільного кодексу України, що регулюють право особи на відшкодування шкоди, завданої їй нормативно-правовим актом, який був визнаний незаконним і

скасований, можуть бути використані як важливий, але додатковий аргумент, що має посилити обґрунтування неприпустимості відмови у судовому захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України.

Відстоюваний підхід відповідає конституційно визначеному принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, зокрема юридичної відповідальності, прямій дії та найвищій юридичній силі норм Конституції України і водночас враховує релевантні процесуальні положення, які забороняють судам відмовляти у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості, суперечливості законодавства, що регулює спірні відносини.

2. Співвідношення між положеннями частини другої статті 152 та частини третьої статті 152 Конституції України при цьому безпідставно інтерпретувати як колізійне. Аксиоматичним є те, що положення частини другої статті 152 Конституції України визначають наслідки встановлення неконституційності законів, інших актів або їхніх окремих положень – втрату ними чинності, яка у будь-якому разі настає не раніше дня ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України. Натомість положення частини третьої статті 152 Конституції України регулюють відносини щодо відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними.

З цієї причини заборона ретроактивної дії рішень Конституційного Суду України про неконституційність законів, інших актів або їхніх окремих положень, яка унеможливує «перенесення» втрати чинності такими актами або їхніми окремими положеннями у минуле, коли вони, будучи чинними, регулювали правові відносини, і, отже, підлягали застосуванню, не може і не має тлумачитися як підстава заперечення юридичної відповідальності держави, яка має негативний і ретроактивний характер. Відшкодування державою шкоди, завданої визнаними неконституційними актами і діями, є безпідставним і нездійсненним поза встановленням неконституційності та до її встановлення. Тому вважаю, що жодної неузгодженості (розбіжності чи

суперечності) між положеннями частини другої статті 152 та частини третьої статті 152 Конституції України немає.

Такий самий висновок, впевнений, є рівною мірою справедливим і в тому разі, коли матеріальна чи моральна шкода завдана особі через застосування до неї неконституційних, але таких, що на цей момент не втратили чинність, законів, інших актів або їхніх окремих положень. Інше, зокрема, мало б означати заперечення найвищої юридичної сили та прямої дії норм Конституції України через уможливлення при здійсненні правосуддя порушення судами імперативних процесуальних положень, які забороняють застосування таких, що суперечать Конституції України, законів, інших актів або їхніх окремих положень.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01/conv#Text> (дата звернення: 27.10.2024).
2. Терлецький Д.С. Відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані неконституційними. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 338–344
3. Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09/conv#Text> (дата звернення: 27.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Василь Борденюк, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України.

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Має багаторічний досвід наукової та науково-педагогічної роботи.

Понад десять років був керівником Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Сфера наукових інтересів: проблеми конституційного, адміністративного та муніципального права; питання взаємодії держави та місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади.

Автор понад 130 наукових і навчально-методичних праць.

Василь БОРДЕНЮК,

провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчої діяльності та науково-правових експертиз Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЇ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В ЧАСІ У КОНТЕКСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ АКТАМИ, ЩО ВИЗНАНІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ

Практична реалізація прав і свобод людини в Україні значною мірою залежить не стільки від їх формального закріплення в Конституції та законах України, скільки від наявності ефективного правового механізму, який містить розгалужену систему різноманітних засобів (способів), спрямованих на їх утвердження та забезпечення в усіх сферах суспільного життя. Серед таких засобів ключова роль належить відшкодуванню державою матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади та їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Такий обов'язок держави встановлений у відповідних положеннях Конституції України (статті 56, частині четвертій статті 62, частині третій статті 152), Цивільного кодексу України (статті 1173–1176), Господарського кодексу України (частині четвертій статті 47), Податкового кодексу України (частині першій статті 114), законів України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» (частині першій статті 80), «Про державну службу» (частині першій статті 80), «Про центральні органи виконавчої влади» (частині другій статті 27) та багатьох інших законодавчих актів.

Відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України [1] держава зобов'язана відшкодовувати у встановленому законом порядку матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам не тільки незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, як це передбачено в її статті 56, а й «актами і діями, що визнані неконституційними».

Водночас практика застосування положення частини третьої статті 152 Основного Закону України засвідчила наявність численних проблем, які потребують вирішення на теоретичному та на законодавчому рівнях. Серед них на одному з перших місць – проблема дії в часі рішень Конституційного Суду України (далі – КСУ) про визнання неконституційними актів та дій, якими завдана шкода фізичним або юридичним особам. Інакше кажучи, йдеться про те, чи рішення єдиного органу конституційної юрисдикції мають зворотну дію в часі, без чого відшкодування шкоди, завданої неконституційними законами чи іншими актами, є практично неможливим, чи вони спрямовані виключно на перспективу. Відсутність чіткої відповіді на ці питання не тільки ускладнює, а й нерідко унеможлиблює відновлення прав фізичних та юридичних осіб, порушених прийняттям неконституційних нормативно-правових актів. Хоча проблеми відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами і діями, цим не вичерпуються.

Огляд наукових праць, в яких розглядалися питання дії в часі рішень КСУ про визнання законів, інших актів або їх окремих положень неконституційними, засвідчує про наявність двох основних підходів щодо вирішення порушеного питання. Так, якщо одні автори (зокрема, Ю. Барабаш, А. Єзеров, В. Кравчук, Д. Терлецький, Є. Черняк та ін.) дотримуються позиції, згідно з якою рішення КСУ повинні мати зворотну дію в часі, оскільки в протилежному випадку суди загальної юрисдикції відмовлятимуть фізичним та юридичним особам у відшкодуванні шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, то інші (М. Білак, В. Лемак) вважають, що за загальним правилом рішення КСУ не мають зворотної дії в часі,

оскільки вона «може нівелювати принцип правової визначеності», а це означає, що в «жодних правовідносинах, які є в сучасному світі, не можна бути впевненим». Хоча при цьому не виключають зворотної дії відповідних рішень КСУ у випадках, які «стосуються природних прав людини (цінностей) із застосуванням індивідуального підходу до кожної окремої справи» [2–4].

Останній підхід до розуміння дії відповідних рішень КСУ в часі відображений у відповідних рішеннях судів, які спеціалізуються на розгляді адміністративних, цивільних, господарських і кримінальних справ. Вони, виходячи зі змісту положень частини другої статті 152 Конституції України та статті 91 Закону «Про Конституційний Суд України» [5], згідно з якими «закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення», як правило, відмовляють фізичним та юридичним особам у задоволенні позовних вимог щодо відшкодування шкоди, завданої актами і діями, що визнані рішеннями КСУ неконституційними.

Мотивується це тим, що рішення КСУ «має пряму (перспективну) дію в часі та застосовується щодо тих правовідносин, які тривають або виникли після його ухвалення». Якщо правовідносини тривалі та виникли до ухвалення рішення КСУ, однак продовжують існувати після його ухвалення, то на них поширюється дія такого рішення; встановлена КСУ неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, має значення передусім як рішення загального характеру, яким визначається правова позиція для вирішення наступних справ, а не підстава для перегляду справи з ретроспективним застосуванням нової правової позиції і зміни таким чином стану правової визначеності [6]. Тобто йдеться про те, що рішення КСУ мають перспективну дію, а тому не можуть застосовуватися до спірних правовідносин, які виникли до ухвалення відповідних рішень про визнання законів, інших актів або окремих їх положень неконституційними.

Правові позиції про те, що рішення КСУ не має ретроактивності та змінює законодавче регулювання лише для правовідносин, що матимуть місце з дати ухвалення рішення, і тому не може застосовуватись до правовідносин, які виникли до прийняття такого рішення, в тому чи іншому варіанті відтворені в переважній більшості судових рішень, ухвалених за результатами розгляду відповідної категорії справ [7–12]. У результаті цього створений такий собі юридичний «глухий» кут, у якому особа навіть за умови визнання закону, іншого правового акта чи окремих їх положень неконституційними не може реально захистити свої конституційні права, в тому числі гарантоване Конституцією право на відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами та діями.

Заперечення ретроспективної дії рішень КСУ, як нам видається, не узгоджується з відповідними положеннями Конституції України, згідно з якими: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8).

Принагідно відзначимо, що спроба змінити існуючу судову практику була зроблена в ухвалі Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 7 серпня 2024 р. про передачу справи № 616/458/21 на розгляд Великої Палати Верховного Суду. В цій ухвалі порушувалось питання про необхідність відступу «від висновку щодо виключно перспективної дії рішень (висновків) Конституційного Суду України», сформульованого у відповідних постановках Касаційного цивільного

суду та Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, та про обґрунтування висновку, зокрема про те, що «рішення Конституційного Суду України щодо неконституційності положення нормативно-правового акта за підставою, що такий акт не відповідає Конституції України, підлягають врахуванню при вирішенні справи судом незалежно від моменту виникнення спірних правовідносин або його ухвалення після прийняття оскарженого (оскаржених) судового рішення» [13].

Проте Велика Палата Верховного Суду, визнавши наведені колегією суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду мотиви про наявність виключної правової проблеми у відповідній справі непереконливими, не встановила об'єктивних причин відступу від правового висновку про те, що «рішення Конституційного Суду України має пряму (перспективну) дію в часі і застосовується щодо тих правовідносин, які тривають або виникли після його ухвалення», оскільки, на її думку, «положення законодавства, якими врегульовано дію рішення Конституційного Суду України у часі є чіткими, зрозумілими та не передбачають подвійного тлумачення, що унеможлиблює їх різне сприйняття, розуміння чи застосування» [14].

В результаті складається враження, що суди, керуючись положеннями частини другої статті 152 Основного Закону України та статтею 91 Закону «Про Конституційний Суд України», поширюють на дію відповідних рішень КСУ в часі вимоги частини першої статті 58 Конституції України, згідно з якою «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи».

Однак такий підхід, на нашу думку, виглядає багато в чому вразливим як у правовому, так і в теоретичному відношеннях. Зокрема, таке трактування положення частини другої статті 152 Конституції є дискусійним хоча б тому, що рішення КСУ за юридичною природою (властивостями) – це юрисдикційні акти конституційного правозастосування, які спрямовані на забезпечення верховенства Конституції України, а тому положення частини другої статті 152 Конституції об'єктивно не може трактуватися як таке, що виключає

можливість зворотної (ретроактивної чи ретроспективної) дії в часі рішень КСУ про визнання законів, інших актів або їх окремих положень неконституційними. Це зумовлено тим, що визнані неконституційними закони, інші акти або їх окремі положення були такими з моменту їх прийняття, а не тільки з моменту ухвалення відповідних рішень КСУ. Неконституційні закони є юридично нікчемними з моменту їх прийняття, а тому вони не можуть породжувати юридичних наслідків. У зв'язку з цим рішення КСУ про визнання законів або окремих їх положень неконституційними за загальним правилом повинні мати зворотню дію в часі за винятком випадків, коли відновлення прав фізичних і юридичних осіб, які були порушені в результаті застосування неконституційних законів або їх окремих положень, є неможливим або може призвести до необґрунтованого порушення прав інших осіб.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Дія рішень Конституційного Суду у часі: з якою дилемою стикнулися суди. *Судебно-юридическая газета*. 2019. 8 листопада. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/154146-diya-rishen-konstitutsiynogo-sudu-v-chasi-dumki-fakhivtsiv-rozdililisya> (дата звернення: 10.11.2024).
3. Проблеми застосування оновленого Кодексу адміністративного судочинства України в частині впровадження рішень Конституційного Суду України. *Офіційний вебсайт Верховного Суду*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/776896> (дата звернення: 05.11.2024).
4. Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві: зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р). Харків : Право, 2020. 146 с.
5. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017

- № 2136-VIII: станом на 20 серпня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 01.11.2024).
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.11.2020 у справі № 4819/49/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93081749> (дата звернення: 19.11.2024).
 7. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.11.2018 у справі № 755/4893/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77968276> (дата звернення: 01.11.2024).
 8. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.01.2019 у справі № 820/2462/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79509410> (дата звернення: 01.11.2024).
 9. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.05.2019 у справі № 640/20317/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81759676> (дата звернення: 01.11.2024).
 10. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.12.2019 у справі № 814/1274/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552326> (дата звернення: 01.11.2024).
 11. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.03.2020 у справі № 826/7286/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88245797> (дата звернення: 01.11.2024).
 12. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 19.06.2023 у справі № 420/9554/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111849199> (дата звернення: 01.11.2024).
 13. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 07.08.2024 у справі № 616/458/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120973761> (дата звернення: 01.11.2024).
 14. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 18.09.2024 у справі № 616/458/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122061991> (дата звернення: 01.11.2024).

Коротка біографічна довідка



Родіон Негара, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор філософії (PhD) в галузі права.

Має досвід адвокатської діяльності.

Сфера наукових інтересів: державна служба, порівняльна адміністративістика, адміністративна процедура.

Автор понад 40 наукових публікацій.

Родіон НЕГАРА,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор філософії (PhD) в галузі права

ПРЯМА ДІЯ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ АКТАМИ І ДІЯМИ, ЩО ВИЗНАНІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Пряма дія норм Конституції України, встановлена частиною третьою статті 8 Конституції України [1], означає, що ці норми застосовуються безпосередньо (абзац другий пункту 2.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 № 6-рп/2016 [2]). Без перебільшення засадничий характер цього конституційного положення позиціонує Конституцію України не тільки як Основний Закон держави і суспільства, що визначає загальні засади їх функціонування і розвитку, а й як нормативно-правовий акт, положення якого здатні безпосередньо регулювати суспільні відносини.

Практична реалізація прямої дії норм Конституції України забезпечується за допомогою таких двох складових. Перша полягає у тому, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються виключно на основі Конституції України і повинні відповідати їй, відповідно до чого норми останньої можуть лише розвиватись, без зміни їх змісту. Друга – у можливості безпосереднього застосування норм Конституції України до регулювання суспільних відносин, навіть у випадку відсутності відповідних законів та інших нормативно-правових актів, які повинні деталізувати порядок реалізації відповідних конституційних приписів, що підтверджується, зокрема, частиною третьою статті 8 Конституції України, якою встановлено, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод

людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. При цьому, якщо перша складова застерігає державу від порушення норм Конституції України шляхом активної діяльності – прийняття законів та інших нормативно-правових актів, то друга – від порушення норм Конституції України в результаті бездіяльності (свідомої чи несвідомої), яка виявляється у неприйнятті відповідних законів та інших нормативно-правових актів.

З урахуванням зазначеного видається доцільним розглянути специфіку прямої дії частини третьої статті 152 Конституції України, якою передбачено, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку [1]. Як відомо, держава дотепер не виконала обов'язку, покладеного положеннями частини третьої статті 152 Конституції України, стосовно прийняття закону, який би встановив порядок відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними. У зв'язку з цим практична реалізація цього конституційного припису можлива шляхом його безпосереднього застосування як норми прямої дії.

Аналіз приписів частини третьої статті 152 Конституції України свідчить про їх чіткість та конкретність, що повинно унеможливлювати виникнення непорозумінь під час їх практичного застосування. Тим більше, право на відшкодування матеріальної чи моральної шкоди виникає у відповідної фізичної чи юридичної особи лише після визнання Конституційним Судом України неконституційним закону, іншого акта або їх окремого положення, що автоматично знімає будь-які суперечки з приводу підстав для такого відшкодування. При цьому головна увага прикута до встановлення факту застосування до такої фізичної чи юридичної особи закону, іншого акта або їх окремого положення, що визнані неконституційними; факту завдання та характеру шкоди, а також причинно-наслідкового зв'язку між законом, іншим актом або їх окремим положенням, що визнані неконституційними та завданою шкодою.

Найбільш складним у контексті встановлення і доведення є факт завдання та характер шкоди. З одного боку фізичній чи юридичній особі необхідно не тільки зазначити про характер завданої шкоди, а обґрунтувати її розмір у грошовому вираженні та надати належні та допустимі докази, що підтверджують це. З іншого боку цілком очевидно, що не будь-яким законом, іншим актом або їх окремим положенням може бути завдана матеріальна або моральна шкода фізичним або юридичним особам. У зв'язку цим факт завдання і характер шкоди є важливим не тільки у контексті правильного вирішення справи, а й унеможливлення зловживання фізичними або юридичними особами правом на відшкодування шкоди, завданої законом, іншим актом або їх окремим положенням, що визнані неконституційними.

Водночас під час розгляду справ про відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої законом, іншим актом або їх окремим положенням, що визнані неконституційними, завжди постає питання дії рішень Конституційного Суду України в часі. Посилаючись на частину другу статті 152 Конституції України нерідко стверджується, що рішення Конституційного Суду України мають лише перспективну дію, що виключає їх застосування до правовідносин, які існували до моменту їх прийняття, через що зазначається про відсутність підстав для відшкодування шкоди.

Безпідставність такої позиції є очевидною та підтверджується положеннями частини третьої статті 152 Конституції України. Слушно з цього приводу зауважує М.В. Афанасьєва: «Шкода завдана неконституційним актом, виникає у період, коли акт діяв та ще не був визнаний неконституційним, тобто в минулому, оскільки не можна заподіяти шкоду неконституційним актом після того, як він за рішенням Конституційного Суду України втратив чинність... В такому випадку йдеться про ретроспективну відповідальність держави перед особою, а не про ретроспективну дію в часі рішення Конституційного Суду України» [3, с. 19].

Єдиним випадком, коли матеріальну або моральну шкоду може бути завдано неконституційним актом, є встановлення Конституційним

Судом України іншого порядку та строків втрати чинності законів, інших актів або їх окремих положень, що визнані неконституційними відповідно до положень частини другої статті 152 Конституції України. Інакше кажучи, у разі відтермінування Конституційним Судом України моменту втрати чинності закону, іншого акта або їх окремих положень.

Логічно було б припустити, що Конституційний Суд України застосовує це повноваження лише у випадках визнання неконституційними законів, інших актів або їх окремих положень, якими врегульовано виключно засади функціонування та повноваження органів державної влади², якими не може бути порушено права та інтереси фізичних або юридичних осіб та відповідно завдано їм матеріальної або моральної шкоди. Додатковим обґрунтуванням цього виступає необхідність надання часу Верховній Раді України для приведення чинного законодавства у відповідність з Конституцією України. Але, разом з тим, аналіз рішень Конституційного Суду України засвідчує й те, що відтермінування втрати чинності неконституційних законів, інших актів або їх окремих положень активно застосовується Конституційним Судом України і у випадках врегулювання останніми прав та інтересів фізичних або юридичних осіб³, що потенційно допускає їх порушення та завдання останнім матеріальної та моральної шкоди. У зв'язку з цим Конституційному Суду України необхідно обмежено відтермінувати втрату чинності неконституційних законів, інших актів або їх окремих положень.

² Наприклад, Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 у справі про відповідність Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

³ Наприклад, Рішення Конституційного Суду України від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018 у справі про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей; від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу другого статті 471 Митного кодексу України; від 12 жовтня 2022 року № 8-р(II)/2022 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення абзацу 2 частини першої статті 204³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Підсумовуючи викладене видається можливим констатувати, що практичне втілення частини третьої статті 152 Конституції України залишається невтішним. Судова практика засвідчує, що застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України як норм прямої дії пов'язується з необхідністю встановлення характеру шкоди, завданої законом, іншим актом або їх окремим положенням, що визнані неконституційними, підтвердження належними і допустимими доказами такої шкоди, у тому числі розміру її грошового вираження, а також причинно-наслідкового зв'язку між законом, іншим актом або їх окремим положенням, що визнані неконституційними та завданою шкодою. В умовах відсутності законодавчої регламентації зазначених питань, невизначеність щодо застосування до цих правовідносин положень цивільного законодавства, що регулює питання відшкодування шкоди, а також відсутність єдності судової практики розгляду та вирішення справ у спорах про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої законом, іншим актом або їх окремим положенням, що визнані неконституційними призводить до необмежених дискреційних повноважень судів при вирішенні цих справ, які далеко не завжди використовуються з метою утвердження та забезпечення прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

У зв'язку з цим на цей час положення частини третьої статті 152 Конституції України неможливо застосовувати як належний юридичний засіб відновлення прав та інтересів фізичних або юридичних осіб, порушених законом, іншим актом або їх окремим положенням, які визнані неконституційними, що свідчить про її неефективність. Єдиним варіантом вирішення цієї глобальної проблеми у короткостроковій перспективі, до прийняття відповідного закону, є формування судової практики, насамперед Верховним Судом, щодо застосування частини третьої статті 152 Конституції України як норми прямої дії з урахуванням верховенства права та юридичної визначеності як його невід'ємного елементу.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 08 вересня 2016 року № 6-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
3. Афанасьєва М.В. Відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами: теорія, судова практика та перспективне законодавство. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 59. С.18–23. DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.59.4> (дата звернення: 25.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Павло Пушкар, начальник відділу Департаменту з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи.

Кандидат юридичних наук, викладач міжнародного та європейського права з прав людини Страсбурзького університету та Українського католицького університету, член Науково-консультативної ради при Верховному Суді.

Практикуючий міжнародний юрист і науковець.

Має багаторічний досвід практичної роботи у сфері міжнародних судових процесів та врегулювання спорів у Раді Європи, зокрема в Європейському суді з прав людини та Комітеті міністрів Ради Європи.

Сфера наукових інтересів: порівняльні дослідження європейського права у галузі прав людини; міжнародне право та процес; проблеми виконання рішень міжнародних судів та трибуналів.

Автор понад 100 публікацій.

Павло ПУШКАР,

начальник відділу Департаменту з питань виконання рішень
Європейського суду з прав людини Генерального директорату
з прав людини та верховенства права Ради Європи,
викладач міжнародного та європейського права з прав людини
Страсбурзького університету та Українського католицького
університету, кандидат юридичних наук

ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ ЩОДО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ПОРУШЕННЯМ ПРАВ ОСОБИ: ДОСВІД ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Рада Європи, її Генеральний Секретар визначили підтримку України як абсолютний пріоритет; 19 листопада цього року Комітет Міністрів Ради Європи у своїй Декларації ще раз зазначив, що багатостороння підтримка Ради Європи має бути спрямована на забезпечення стійкості України, щоби подолати драматичні наслідки війни, а також забезпечити відповідальність рф за вчинені злочини, та на забезпечення справедливого миру.

В ці тяжкі моменти війни особливо важливим є не тільки єдність та стійкість органів публічного порядку, але й належне функціонування органів правосуддя; на це, в тому числі, звернув свою увагу і Президент України у своїй доповіді парламенту.

В цьому контексті важливе забезпечення дієвості Конституції України як дієвості приписів Конституції України, як закону прямої дії, і зокрема вимог статті 152 щодо відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, яка має відшкодовуватися державою у встановленому законом порядку.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) в своїй практиці часто звертається до вимоги прямої дії норм Конституції; відповідно, на

моє переконання, сама по собі стаття 152 Конституції, навіть без існування окремого законодавчого припису, дає правові підстави судам, користуючись принципом верховенства права, забезпечувати відшкодування шкоди, заподіяної особам неконституційними актами чи діями. Сама практика КСУ стосовно статті 152 підтверджує цю тезу стосовно існування права вимоги щодо відшкодування шкоди.

Вкажемо, як до цього питання ставиться практика ЄСПЛ, зокрема з точки зору статті 13 Конвенції (право на ефективний засіб захисту):

- У рішенні у справі «Кудла проти Польщі» (*Kudła v. Poland*, 2000, § 154) ЄСПЛ підкреслив, що Стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні засобу юридичного захисту для забезпечення дотримання суті конвенційних прав і свобод у будь-якій формі, в якій вони можуть бути закріплені в національному правовому порядку. Таким чином, дія Статті 13 полягає в тому, що вона вимагає надання національного засобу правового захисту для розгляду суті «обґрунтованої скарги» відповідно до Конвенції та надання відповідної допомоги; див. також рішення у справі «Кайя проти Туреччини» (*Kaya v. Turkey*).

- Засіб юридичного захисту, що вимагається Статтею 13, повинен бути «ефективним» як на практиці, так і за законом; див., наприклад, рішення у справі «Ільхан проти Туреччини» (*İlhan v. Turkey*).

З іншого боку, практика ЄСПЛ в контексті органів конституційної юрисдикції підкреслює також, що:

- Стаття 13 не гарантує ефективного засобу юридичного захисту щодо конституційних положень («*Johnston та інші проти Ірландії*», звіт Комісії, 1995, с. 32-33; «*Paksas проти Литви*» [ВП], 2011, § 114);

- Стаття 13 не гарантує право на подання скарги до конституційного суду на додаток до прав, вже наявних у звичайних судах («*Альтун проти Німеччини*» (*Altun v. Germany*), рішення Комісії, 1983);

- у справі «Венденбург та інші проти Німеччини» (*Wendenburg and Others v. Germany*, 2003) відсутність засобу правового захисту щодо рішення Конституційного суду, який визнав положення несумісним з Основним Законом, не викликала жодних питань за Статтею 13, і ця частина заяви була визнана неприйнятною як явно необґрунтована;

- У справі «Віллі проти Ліхтенштейну» (*Wille v. Liechtenstein* [ВП], 1999, §§ 76–78) відсутність будь-якого прецеденту в практиці Конституційного суду, який би свідчив про те, що цей суд коли-небудь приймав до розгляду скаргу, подану проти Принца, у зв'язку зі скагою на відмову призначити заявника на державну посаду після думки, висловленої Принцем на конференції, призвела до того, що Суд визнав порушення Статті 13 в світлі Статті 10;

- У справі «Ріццо та інші проти Мальти» (*Rizzo and Others v. Malta*, 2024, §§ 31–46) звернення до Конституційного суду станом на 2021 рік було засобом правового захисту, доступним як в теорії, так і на практиці, здатним забезпечити відшкодування та запропонувати розумні перспективи успіху щодо позовів за старими законами про оренду. Конституційний Суд послідовно застосовував конкретні рекомендації щодо присудження адекватної компенсації, викладені у справі «Каучі проти Мальти» (*Cauchi v. Malta*). Крім того, після справи *Каучі* були внесені поправки до національного законодавства. Для заявників була відкрита нова потенційно ефективна процедура, здатна виселити орендаря або встановити вищу орендну плату в майбутньому. Таким чином, Суд не знайшов порушення Статті 13 у поєднанні зі Статтею 1 Протоколу № 1.

Це насамперед стосується практики судів конституційної юрисдикції, які мають у своєму юридичному арсеналі можливість та повноваження розглядати питання відшкодування завданої шкоди. З іншого боку, маємо практику ЄСПЛ стосовно України, де у справі «Петльований проти України» (*Petlyovanyu v. Ukraine*, рішення стосовно прийнятності) Суд прийшов до висновку про неприйнятність вимог щодо відшкодування шкоди на підставі статті 1177 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), оскільки сама «правова база» відшкодування не створила «законних очікувань». Зокрема, Суд звернув увагу на відсутність належної процедури та правил для подання позову, і відповідно не було створено «обґрунтованої вимоги» в контексті статті 1 Протоколу № 1 Конвенції, оскільки умови відшкодування не були встановлені окремим законом, який на сьогоднішній день не

прийнятий. Також, відповідно до статті 1177 ЦКУ, право на компенсацію від держави жертвам злочинів за цією статтею Кодексу ніколи не передбачалося як безумовне.

Однак, в іншій справі стосовно України та статті 1177 ЦКУ, рішення у справі «Гусєв проти України», яке перебувало в процедурі нагляду за виконанням, де йшлося про необґрунтовану перекваліфікацію скарг заявника апеляційним судом та доступ до правосуддя, не йшлося про доступність засобу захисту за статтею 1177 ЦКУ, а радше про відсутність справедливості та змагальності процесу.

В цьому контексті зазначимо щодо правової природи компенсацій в конституційних судах:

- Більшість конституційних судів не мають повноважень присуджувати відшкодування шкоди особі, чиї права були порушені як фізичною особою, так і нормативним актом. Однак дуже часто рішення конституційного суду призводить до повторного відкриття індивідуальної справи (якщо оскаржувався індивідуальний акт або у випадку «винагороди для спійманого» у зв'язку зі скаргами на нормативний акт), після чого суд або трибунал нижчої інстанції може прийняти рішення про відшкодування шкоди відповідно до застосовних процесуальних правил (наприклад, Кіпр).

- У державах загального права відшкодування збитків є частиною законодавства про делікти; якщо орган державної влади порушує права особи, особа має право на сатисфакцію.

- У державах з дифузним оскарженням особа може, за певних умов, подати позов про відшкодування шкоди проти державного органу, дії якого порушили її права, в порядку звичайного судочинства. У Південній Африці присудження «конституційної шкоди», засноване виключно на порушенні конституційного права, було визнане конституційним судом як таке, що підлягає юрисдикції суду для надання «відповідного судового захисту».

- Щоб ухвалене конституційним судом рішення вважалось ефективним засобом правового захисту відповідно до практики Європейського суду з прав людини, таке рішення повинно також мати

здатність відшкодовувати порушення індивідуальних прав людини. Однак дуже часто рішення конституційного суду призводить до повторного розгляду справи судами загальної юрисдикції, а не до присудження відшкодування збитків самим конституційним судом.

Цікавою в цьому аспекті є практика французької Конституційної ради (Conseil Constitutionnel):

- У 2019 році Державна рада постановила, що будь-хто може отримати від держави компенсацію за збитки та шкоду, яких він зазнав у результаті застосування закону, який Конституційна рада визнала неконституційним.

- Державна рада визнала, що держава несе відповідальність за шкоду, заподіяну особі неконституційним законом. Таким чином, кожен, хто зазнав шкоди (фінансових збитків, моральної шкоди...), що виникла безпосередньо внаслідок застосування такого закону до того, як він був скасований Конституційною радою, може вимагати її відшкодування в адміністративних судах.

Однак така відповідальність держави може настати лише за певних умов.

У трьох рішеннях, оприлюднених на цей час, Державна рада встановлює умови, за яких заявники можуть вимагати відшкодування шкоди:

- Вимоги заявників про відшкодування збитків можливі лише в межах, встановлених Конституційною радою, яка визначає часові наслідки визнання неконституційності і тому завжди може прийняти рішення про виключення будь-якої вимоги про компенсацію.

- Шкода, завдана позивачеві, повинна бути прямим наслідком застосування правових норм, які були визнані неконституційними.

- Позов має бути поданий протягом чотирьох років з моменту заподіяння шкоди з урахуванням строку позовної давності, що діє для позовів до органів державної влади.

Розглянемо декілька прикладів справ, які знаходилися під наглядом щодо виконання Комітету міністрів Ради Європи:

- «Драган Ковачевич проти Хорватії» (*Dragan Kovačević v. Croatia*), 2022: непропорційна відмова у відшкодуванні витрат на подання скарги до Конституційного суду щодо позбавлення заявника правоздатності (порушення).

Конституційний суд привів свою практику у відповідність до практики Європейського суду. Зокрема, тепер він надає змістовне обґрунтування своїх рішень щодо витрат з урахуванням конкретних обставин кожної справи, її значення для заявників та їхнього фінансового становища тощо. Конституційний суд просить заявників подавати аргументи та докази, що підтверджують їхні вимоги. Були надані відповідні приклади з судової практики. Рішення було перекладено, опубліковано та широко розповсюджено.

- «Якупович проти Хорватії»: надмірна тривалість цивільних проваджень та недостатня компенсація на національному рівні (Стаття 6, §1). У другому випадку – відсутність ефективного засобу правового захисту (Стаття 13).

Справа закрита. Основні вжиті заходи: *Загальні заходи:* ...Новий Закон «Про судоустрій» 2013 року запровадив два засоби правового захисту: прискорювальний та компенсаційний. Конституційний суд залишився компетентним в якості останньої інстанції.

- «Кірінчич та інші проти Хорватії» (*Kirinčić and Others v. Croatia*). Ця справа стосується порушень права заявників на справедливий судовий розгляд у зв'язку з надмірно тривалим цивільним провадженням, починаючи з 2000 року (порушення Статті 6, § 1). Справа також стосується відсутності ефективного засобу правового захисту для заявників, які могли б поскаржитися на надмірну тривалість зазначених проваджень (порушення Статті 13).

Європейський суд відзначив такі недоліки у функціонуванні національних засобів правового захисту:

Скарга до Конституційного суду не була ефективною на відповідний момент (до середини травня 2019 року) у випадках, коли було надано один з інших засобів захисту від тривалості провадження, враховуючи, що Конституційний суд не брав до уваги загальну тривалість

провадження, а лише період між рішенням судів нижчих інстанцій про надання одного з цих засобів захисту та його власним рішенням за скаргою (*Kirinčić*, §§ 109–117);

Компенсація, присуджена національними судами, не відповідала тій, яку Суд міг би присудити відповідно до Статті 41 Конвенції у зв'язку з надмірною тривалістю провадження у подібних справах (*Glavinić та Marković*, § 75; *Urukalo*, § 32).

Стан виконання рішення: *Загальні заходи:* Влада також зазначила, що протягом 2020–2022 років Конституційний суд привів свою практику у відповідність до Конвенції у справах, що стосуються права на розгляд справи впродовж розумного строку. Крім того, він переглянув розміри компенсацій, присуджених за надмірну тривалість цивільних проваджень, збільшивши їх до 20 % залежно від обставин конкретної справи. Влада також надала приклади відповідної судової практики у 2020–2022 роках.

- «*Михаляк проти Словаччини*» (*Michalák v. Slovakia*). Захист прав під час тримання під вартою та відсутність ефективного засобу правового захисту: відсутність швидкого визначення законності тримання заявника під вартою та відсутність забезпеченого правовою санкцією права на компенсацію за незаконне тримання під вартою; відсутність ефективного засобу правового захисту щодо моніторингу телефонних переговорів.

Стан виконання рекомендацій: Стосовно моніторингу кореспонденції практика Конституційного суду змінилася в 2006 році, і відповідні скарги були розглянуті відповідно до статті 127 Конституції, і, врешті-решт, було присуджено компенсацію за моральну шкоду. Таким чином, закон і відповідна судова практика тепер забезпечують ефективний засіб правового захисту щодо скарг на моніторинг приватних комунікацій.

- «*Паунович і Мілівоєвіч проти Сербії*» (*Paunović and Milivojević v. Serbia*), 2016. **Фабула справи.** Вибірчі права: припинення депутатського мандату на підставі заяви про відставку без дати, яку вимагала його партія як умову висунення його кандидатури, що порушує національне законодавство, та відсутність ефективного засобу правового захисту

у зв'язку з цим через відмову Верховного Суду та Конституційного Суду розглянути скаргу депутата по суті (Стаття 3 Протоколу № 1 та Стаття 13 у поєднанні зі Статтею 3 Протоколу № 1).

Справу закрито. Основні вжиті заходи: відповідно до Закону «Про Конституційний суд» 2007 року Конституційний суд має виключну компетенцію розглядати виборчі спори і може скасовувати рішення, що не відповідають вимогам ЄКПЛ, і, таким чином, забезпечувати правову основу для вимог про компенсацію.

- «Горват проти Хорватії» (*Horvat v. Croatia*). Доступ до правосуддя та його ефективне функціонування: надмірна тривалість цивільного судочинства та відсутність ефективного засобу правового захисту (Стаття 6, § 1).

Справу закрито. Основні вжиті заходи: Загальні заходи: у 2003 році до Закону «Про Конституційний суд» були внесені зміни, які передбачають можливість подання конституційної скарги у випадку надмірних процесуальних затримок, що уповноважує Конституційний суд визначати строки, протягом яких компетентний суд повинен прийняти рішення та надати компенсацію.

- «Елія СРЛ проти Італії» (*Elia SRL v. Italy*). **Фабула справи.** Захист права власності: непропорційне втручання у зв'язку з відмовою органів влади дозволити заявникам будувати на їхній земельній ділянці на підставі прострочених адміністративних рішень, прийнятих з метою експропріації понад 20 років тому, та подальшою бездіяльністю органів влади, що призвело до стану повної невизначеності щодо майбутнього майна заявників та без компенсації. (Стаття 1 Протоколу № 1)

Справу закрито. Основні вжиті заходи: Загальні заходи: у 1999 році Конституційний Суд визнав неконституційною відсутність положення, що передбачає компенсацію у випадку поновлення заборони на будівництво у зв'язку з експропріацією. У 2007 році Касаційний суд роз'яснив, що цивільні юрисдикції компетентні вирішувати такі позови про компенсацію. У разі бездіяльності влади після закінчення терміну дії дозволу на експропріацію адміністративний позов може бути поданий до регіональних органів влади. Рішення були опубліковані, перекладені та поширені.

- «Кости́ч проти Сербії» (*Kostić v. Serbia*). Більшість таких справ стосується порушень прав заявників на доступ до суду, коли органи влади з 1996 року не виконували або виконували зі значними затримками остаточні рішення, що зобов'язували державні/муніципальні компанії виконати судові рішення

У справі Кости́ча після рішення Європейського суду Конституційний суд прямо послався на статтю 46 Конвенції, дійшовши висновку, що конституційні права заявників були порушені у зв'язку з невиконанням наказу про знесення самочинного будівництва (рішення від 29 травня 2014 року). Надаючи повну силу рішення Європейського суду, Конституційний суд зазначив, що заявники повинні вважатися жертвами порушення їхніх майнових прав доти, доки відповідні накази про знесення не будуть виконані. В іншому випадку заявники залишатимуться потерпілими доти, доки не буде встановлено, що відновлення становища, яке існувало до порушення, є матеріально неможливим, або що примусове виконання становитиме непропорційний тягар, пов'язаний з реституцією замість компенсації.

Заходи, спрямовані на забезпечення виконання приписів про знесення: здається, що після зміни практики Конституційного суду у 2014 році особи, які перебувають у ситуації заявниць, тепер можуть скаржитися до цього суду на затримку у виконанні рішень про знесення самочинно збудованих об'єктів. Конституційний суд має юрисдикцію в цьому питанні і може винести рішення про прискорення цих процедур та присудити жертвам компенсацію за затримки. З моменту винесення рішення у справі Кости́ча у 2008 році до Суду не було подано жодної подібної заяви. Це підтверджує, що на національному рівні існує засіб судового захисту, який може вирішити проблеми затримок у виконанні наказів про знесення.

- «Рот проти Німеччини» (*Roth v. Germany*). **Фабула справи:** ця справа стосується поведінки, яке принижує гідність, із заявником через одинадцять інтрузивних обшуків з повним роздяганням, яких він зазнав у 2014–2017 роках, до або після прийому відвідувачів у в'язниці Штраубінга, де він відбуває довічне ув'язнення (порушення

Статті 3). Справа також стосується відсутності ефективного засобу юридичного захисту в національному органі влади для розгляду суті скарги заявника за Статтею 3 (порушення Статті 13 у поєднанні зі Статтею 3).

Щодо другого порушення Суд зазначив, що хоча національні суди самі класифікували обшуки з повним роздяганням як серйозне і незаконне втручання в права заявника, вони вважали достатнім той факт, що суди, які займаються виконанням покарань, і Федеральний конституційний суд раніше визнали обшуки з повним роздяганням незаконними. Вони також взяли до уваги, що вина персоналу в'язниці, який наказав і провів обшуки, була щонайбільше незначною, і що не було ніякого ризику майбутніх випадкових обшуків заявника. Суд не побачив жодних підстав для висновку, що у справі заявника порушення Статті 3 у зв'язку з неодноразовими обшуками з роздяганням було настільки незначним, що компенсація у виняткових випадках була б непотрібною (§§ 95–97).

- «Апап Болонья проти Мальти» (*Apar Bologna v. Malta*). Ці справи в основному стосуються порушень права заявників на мирне володіння майном у зв'язку із застосуванням законодавства про контроль за орендною платою, пов'язаного з реквізованим майном (групи *Apar Bologna/Ghigo*) та безстроковим продовженням приватних договорів оренди (група *Amato Gauci*) (порушення Статті 1 Протоколу № 1). Вони також стосуються порушень Статті 13 через нездатність Конституційного суду Мальти, навіть визнавши порушення Статті 1 Протоколу № 1, вжити необхідних заходів, які б поклали край порушенню, а саме, скасувати накази про реквізицію або встановити вищу орендну плату на майбутнє.

Порушення Статті 13 у цих справах були зумовлені, з одного боку, тим, що Конституційний суд Мальти не зміг запобігти продовженню порушень (наприклад, шляхом виселення орендарів або присудження вищої орендної плати в майбутньому), а з іншого боку, тим, що суми, присуджені Конституційним судом в якості компенсації, не становили адекватного відшкодування. Позитивним є те, що у своїй нещодавній

практиці конституційні судові органи включили принципи Суду у своє прецедентне право і звільнили майно або присудили вищу орендну плату, або, як альтернатива, збільшили компенсацію за порушення Статті 1 Протоколу № 1. Однак, щоб оцінити довгострокову стійкість цієї позитивної тенденції, необхідні додаткові приклади такого типу справ.

Щодо Статей 6 і 13: надмірна тривалість цивільного судочинства: органи влади не відповіли на запит Комітету міністрів надати відповідні актуальні статистичні дані про поточну середню тривалість цивільних проваджень, які б свідчили про скорочення або ліквідацію затримок і поліпшення показників швидкості розгляду і часу вирішення справ, а також інформацію про засоби, доступні для заявників, які можуть вимагати прискорення цивільного судочинства, і про поточну судову практику щодо присудження Конституційним Судом компенсації за надмірну тривалість провадження у цивільних справах.

Сподіваюсь, що зазначені вище приклади будуть корисними у формуванні позиції судів стосовно відшкодування шкоди, заподіяної визнанням акта чи дій неконституційними.

Коротка біографічна довідка



Альберт Єзеров, суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, кандидат юридичних наук, доцент.

Юридичну освіту здобув в Одеській національній юридичній академії.

Науковець Одеської школи права, протягом 2007-2019 років – викладач, доцент, професор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Має досвід юридичної та адвокатської практики.

У 2020 році ініціював створення інтернет-порталу «Конституціоналіст».

Сфера наукових інтересів: конституційне право, адміністративне право і процес, історія права.

Автор близько 100 наукових публікацій.

Альберт ЄЗЕРОВ,
суддя Верховного Суду
в Касаційному адміністративному суді,
кандидат юридичних наук, доцент

УМОВИ І ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ЗАКОНОМ, ЩО ВИЗНАНИЙ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ (ПРАКТИКА УСТАЛЕНИХ ДЕМОКРАТІЙ)

Конституційний контроль як правовий інститут в демократичному суспільстві є ефективним лише у разі можливості поновлення прав і свобод, порушених правовим актом, який є неконституційним. Як правило, спеціалізовані органи конституційної юрисдикції не забезпечують своїми рішеннями поновлення порушених прав особи, а створюють юридичні позиції, на підставі яких таке поновлення здійснюється ординарними судами через перегляд справ за виключними обставинами або інші способи реалізації таких юридичних позицій.

Проте поновлення прав за допомогою таких засобів захисту може бути неповним або й взагалі недосяжним (через те, що рішення вже виконане, через неможливість застосування юридичних позицій до правовідносин, які вже припинилися тощо). В такому випадку належним (або й єдиним з доступних) засобом захисту може стати відшкодування особі моральної чи майнової шкоди, завданої неконституційним актом, тобто, по суті, присудження їй грошової компенсації.

Цей засіб захисту гарантований в Україні на конституційному рівні і передбачає, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами та діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152 Конституції). Ця норма, очевидно, спрямована на забезпечення безумовного виконання рішень Конституційного

Суду України та запобігання ситуації, за якої органи державної влади або інші суб'єкти можуть застосовувати акт, який був визнаний неконституційним рішенням Конституційного Суду України, після дня ухвалення такого рішення та втрати ним чинності.

Вбачається, що шкода, завдана неконституційним актом, виникає у період, коли акт діяв та ще не був визнаний неконституційним, тобто в минулому. Тому відшкодування шкоди завжди відбувається внаслідок вже прийнятого та застосованого в минулому до особи неконституційного акта. Фактично внаслідок застосування закону, визнаного неконституційним, особі заподіяно матеріальну шкоду у вигляді понесених втрат, недоотриманих доходів, пенсії, тощо. Така позиція відтворена у постановках Верховного Суду від 18.05.2023 у справі № 420/24821/21, від 20.12.2023 у справі № 420/17886/21. Це корелюється з юридичною позицією Конституційного Суду про те, що невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави. Разом з тим держава, запроваджуючи певний механізм правового регулювання відносин, зобов'язана забезпечити його реалізацію. Інакше всі негативні наслідки відсутності такого механізму покладаються на державу (Рішення від 09 липня 2007 року № 6-рп/2007).

Попри закріплення цього засобу захисту в Україні на рівні Конституції, що не є характерним в зарубіжній конституційній юриспруденції, спеціальний закон, що врегулював би порядок та умови такого відшкодування, на цей час відсутній, а доктрина і практика здійснення відшкодування значно розбігаються.

Оскільки саме держава не виконала свій обов'язок щодо прийняття закону про порядок відшкодування шкоди, завданої державою громадянину прийняттям неконституційного акта, що сприяло б юридичній визначеності у спірних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси особи, то негативні наслідки вказаної бездіяльності мають покладатися саме на державу [1].

У постановах Верховного Суду від 18 травня 2023 року у справі № 420/24821/21 і від 26 жовтня 2023 року у справі № 160/22209/21 зроблено висновок про те, що не можна нанести шкоду актом, який визнаний неконституційним, після набрання чинності рішенням Конституційного Суду України про неконституційність такого акта. Шкода виникає до його [рішення] винесення, коли акт ще діяв, ще не був визнаний неконституційним. При цьому Верховний Суд у постановах у справах № 380/8155/21 від 28 листопада 2022 року; № 160/6785/20 від 28 листопада 2022 року; № 460/1156/21 від 28 листопада 2022 року; № 200/2302/21-а від 01 грудня 2022 року; № 500/2792/21 від 01 грудня 2022 за позовами до органів прокуратури відмовив у задоволенні касаційної скарги у зв'язку з відсутністю підстав для застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України через недоведення позивачем наявності майнової шкоди та причинно-наслідкового зв'язку між нею та протиправною бездіяльністю відповідача.

Право на відшкодування прямо пов'язане із проблемою дії в часі рішень Конституційного Суду. Суди вбачають це найбільш вирішальним обмеженням на шляху в поновленні прав через цей засіб захисту. В цьому аспекті цікавою є практика, яка склалася у Республіці Польща.

Так, статтею 417¹ Цивільного кодексу Польщі передбачено, що якщо шкода завдана виданням нормативного акта, її відшкодування може бути заявлено після того, як у відповідному провадженні буде встановлено невідповідність акта Конституції, ратифікованому міжнародному договору чи закону. З цієї норми вбачається, що польське цивільне законодавство не має прогалини, наявної в українському, адже прямо і несподівано гарантує особі право на відшкодування шкоди, завданої неконституційним актом. В судовій практиці польських судів, як правило, не заперечується сама по собі можливість настання цивільної відповідальності держави за видання неконституційного акта, зокрема й закону, однак така відповідальність не є автоматичною, тобто самого по собі факту визнання акта неконституційним недостатньо [2, с. 398].

У Канаді статтею 24(1) Хартії прав і свобод людини (1981), яка є невід'ємною частиною Конституції, визначено, що будь-яка особа, чий права чи свободи, гарантовані цією Хартією, були порушені або якій відмовлено у цих правах, може звернутися до суду компетентної юрисдикції для отримання такого засобу правового захисту, який суд вважає доцільним і справедливим за таких обставин. Незважаючи на ці положення, суди спочатку суворо обмежували сферу відшкодування шкоди як засобу захисту від порушення конституційних прав. У справі *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, було сформовано позицію, що недбалість може бути достатнім стандартом для встановлення відповідальності. Згодом ця підстава відповідальності була відкинута, тоді як аргументація щодо збитків продовжувала застосовуватися. У цій справі було підтверджено загальне правило, що за відсутності явно неправильної поведінки, недобросовісності або зловживання владою суди не присудять відшкодування шкоди, заподіяної в результаті простого прийняття або застосування закону, який згодом визнано неконституційним. Верховний Суд Канади зазначив, що позов проти уряду не обмежується відшкодуванням збитків на підставі цивільної відповідальності, оскільки компенсаційні та штрафні збитки стають можливими завдяки «належному і справедливому» засобу правового захисту відповідно до статті 24(1) Хартії. Імунітет, яким колись користувався уряд, тепер більш обмежений, але все ще існує тією мірою, якою державні службовці, які діяли «добросовісно і без зловживання своєю владою відповідно до чинного законодавства, і лише згодом їхні дії були визнані неконституційними..., не нестимуть відповідальності», а скоріше «лише у випадку поведінки, яка є явно неправомірною, недобросовісною або зловживанням владою, може бути присуджено відшкодування збитків». В основі цього принципу лежить той факт, що за відсутності такого кваліфікованого або обмеженого імунітету «ефективність і результативність дій уряду була б надмірно обмежена» [3].

19 липня 2024 року Верховний Суд Канади в рішенні у справі *Canada (Attorney General) v. Joseph Power* підтвердив, що держава може бути

зобов'язана відшкодувати збитки за прийняття неконституційного законодавства в обмежених випадках. Держава може бути зобов'язана відшкодувати збитки за прийняття неконституційного законодавства, якщо воно є явно неконституційним, або було прийнято з мотивів недобросовісності чи через зловживання владою. Так, у рішенні зазначено: «Держава не має права на абсолютний імунітет від відповідальності за шкоду, коли вона приймає неконституційне законодавство, яке порушує права, закріплені Хартією. Навпаки, як цей Суд постановив у цитованій вище справі *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, держава користується обмеженим імунітетом при здійсненні своїх законодавчих повноважень. Відповідно, за прийняття законодавства, яке порушує право, передбачене Хартією, може бути присуджено відшкодування збитків відповідно до статті 24(1). Однак держава може скористатися імунітетом, якщо не буде встановлено, що закон був явно неконституційним, або що його було прийнято з мотивів недобросовісності чи через зловживання владою [4].

У Франції 24 грудня 2019 року Державна рада ухвалила три рішення (№ 425981, № 425983, № 428162), якими визнала можливість для будь-якого громадянина отримати компенсацію за шкоду, заподіяну застосуванням неконституційного закону, а точніше, закону, визнаного Конституційною радою таким, що суперечить Конституції, у рішенні, ухваленому за прямим зверненням (DC) або за пріоритетним питанням конституційності (QPC).

До цього, починаючи з 2007 року, коли було ухвалене рішення Асамблеї судових розглядів Державної ради від 8 лютого 2007 року № 279522, Державна рада лише визнавала, що держава може нести відповідальність за шкоду, завдану внаслідок застосування закону, який суперечить міжнародним, зокрема європейським, зобов'язанням Франції. Однак до цього часу вона ніколи не ухвалювала рішення щодо закону, який суперечить Конституції. Після конституційної реформи 2008 року закон, який вже набув чинності, може бути скасований Конституційною радою, якщо вона вважає, що він порушує Конституцію. Ця процедура відома як «пріоритетне питання про конституційність»

(QPC). Коли закон «скасовується» у такий спосіб, він втрачає чинність з дня його скасування, визначеного Конституційною радою.

Цими трьома рішеннями Державна рада визнала, що держава в принципі може бути притягнута до відповідальності за закон, який був визнаний таким, що суперечить Конституції. Вона постановила, що якщо люди зазнали шкоди (фінансові втрати, шкода різного роду тощо) безпосередньо в результаті застосування цього закону до його скасування, вони можуть отримати компенсацію, звернувшись з позовом до адміністративного суду. Держава несе відповідальність за дотримання низки умов.

Державна рада визначила умови, необхідні для того, щоб такий позов був успішним: (1) відповідальність можлива в межах, встановлених рішенням Конституційної ради, яка має повноваження визначати наслідки визнання закону неконституційним в часі і тому завжди може прийняти рішення закрити або обмежити шлях до будь-якого позову про відшкодування шкоди; (2) шкода повинна бути безпосередньо спричинена застосуванням неконституційного закону; (3) позов має бути поданий протягом чотирьох років з дня, коли можна встановити повний розмір завданої шкоди, без поновлення цього строку рішенням Конституційної Ради (правило про чотирирічну позовну давність, на яке може посилається адміністрація проти позивача).

У цих трьох справах Державна рада встановила відсутність прямого причинно-наслідкового зв'язку між неконституційністю цих положень та шкодою, завданою позивачам, у конкретному випадку – двом компаніям та працівнику. Тому вона відхилила їхні вимоги про компенсацію [5].

У США судді штату та федеральні судді, а також законодавці мають абсолютний імунітет від цивільної відповідальності за свої офіційні дії (на відміну від особистої поведінки, не пов'язаної з роботою). Законодавці ніколи не несуть особистої відповідальності за ухвалення неконституційного закону чи закону, що суперечить закону вищої сили. На федеральному рівні це частково впливає із положення статті 1,

розділу 6, пункту 1 Конституції США, яке відоме як положення про виступи та дебати. Більшість конституцій штатів мають паралельні положення, які застосовуються до законодавців штату.

Відповідальність державного органу за відшкодування шкоди за прийняття такого закону майже завжди обмежується збитками, спричиненими виконанням закону, і зазвичай подається як позов проти посадової особи, яка виконує закон, а не щодо збитків, спричинених простим прийняттям такого закону. Дійсно, один з поширених способів для урядової установи уникнути визнання грошових збитків за прийняття такого закону полягає в тому, щоб посадова особа, відповідальна за виконання закону, підписала та подала до відповідного суду письмову заяву під присягою, в якій зазначено, що вона прийняла офіційну політику невиконання закону щодо осіб, які подали позов, і осіб, які перебувають у подібному становищі (справа *Brown v. Buhman*, № 14-4117 (10th Cir. 2016)).

Судові позови безпосередньо проти урядів штатів, а не проти посадових осіб виконавчої влади штату, подані будь-ким, крім федерального уряду чи іншого штату, повинні подаватись до суду штату та регулюватися законом штату, як наслідок 11-ї поправки до Конституції США. Уряди штатів користуються імунітетом від цивільної відповідальності за протиправну поведінку, за винятком випадків, коли законодавство цього штату чи поведінка штату в судовому процесі, або чітке положення федерального закону позбавляють імунітету (один із найпоширеніших прикладів – відмова уряду штату від імунітету в судових процесах у федеральних справах про банкрутство, коли держава добровільно подає позов із метою примусового стягнення боргу, який, за її словами, винен їй боржник у справі, що може відкрити двері для заліку позовів на підставах, зокрема тих, що стосуються цього питання). Зазвичай законодавство штату не дозволяє присуджувати грошову компенсацію збитків або гонорар адвокату в таких випадках. Але деякі штати за певних обставин є винятком із цього правила. Деякі з них, наприклад, дозволяють присуджувати відшкодування збитків у разі неправомірного кримінального засудження через те, що уряд

намагався забезпечити виконання неконституційного закону, а також коли майно було відібрано з використанням вищої влади штату на порушення конституції штату або федеральної [6].

Конституція Словацької Республіки 1992 року в статті 127(3) передбачає, що «Конституційний Суд може своїм рішенням, яким задовольнив скаргу, присудити належну фінансову компенсацію особі, права якої були порушені відповідно до частини 1». Стаття 127(1) Конституції Словацької Республіки визначає, що «Конституційний Суд вирішує скарги фізичних і юридичних осіб щодо порушення їх основних прав і свобод, які випливають з міжнародного договору, ратифікованого Словацькою Республікою та промудрого відповідно до закону, якщо рішення про захист цих прав і свобод не приймає інший суд». Зазначені повноваження Конституційного Суду Словацької Республіки розкриваються в Законі «Про Конституційний Суд Словацької Республіки» 1993 року, який встановлює «право присудити достатню фінансову компенсацію державним органом, який порушив основні права та свободи заявника в межах через два місяці після того, як рішення Конституційного суду стане остаточним» [7].

Відповідно до статті 74 Регламенту Конституційного Суду Боснії та Герцеговини «у рішенні за скаргою Конституційний Суд може присудити компенсацію за моральну шкоду. Якщо Конституційний Суд вважає, що компенсація моральної шкоди є необхідною, він присуджує її на засадах справедливості, враховуючи стандарти, викладені в прецедентному праві Конституційного Суду». Таким чином, Конституційний Суд Боснії та Герцеговини уповноважений самостійно формулювати стандарти та критерії заподіяної моральної шкоди, що впливає на підставу та розмір її виплати, включаючи час відшкодування шкоди [7].

Подібно в Республіці Північна Македонія особа може просити переглянути індивідуальний акт, прийнятий відповідно до закону, який був пізніше скасований, або вимагати відшкодування збитків, якщо неможливо усунути наслідки, спричинені застосуванням положень такого закону. «Якщо зміною індивідуального акта щодо частини

першої цієї статті не можна усунути наслідки застосування закону, нормативного або загального акта, який рішенням Конституційного Суду було скасовано, Суд може визначити, які з цих наслідків варто усунути шляхом повернення їх у попередній стан, з відшкодуванням збитків або в інший спосіб. Виконання індивідуальних актів, прийнятих на підставі закону, постанови чи іншого загальноприйнятого акта, який рішенням Конституційного Суду скасовується, не може бути допущено та виконано, а якщо виконання розпочато, то воно повинно бути скасоване» (стаття 81 Регламенту Конституційного Суду Республіки Північна Македонія) [7].

Тож під час формування в Україні підходів до застосування такого компенсаційного механізму існує необхідність звернутися до зарубіжного досвіду його функціонування, особливо в питаннях умов та обмежень його застосування. Наразі до питань, які постають перед ординарними судами під час вирішення таких позовів в Україні, належать такі: (1) наявність або відсутність у позивача права на відшкодування шкоди, завданої актом, який визнано неконституційним, за період дії відповідного закону до визнання його неконституційним; (2) кваліфікація суми відшкодування на підставі неконституційного акта, як матеріальної шкоди; (3) застосовність в цьому контексті положення статті 1175 Цивільного кодексу України, присвяченого відшкодуванню шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності [1].

Список використаних джерел

1. Ухвала Верховного Суду від 11.03.2024 у справі № 300/2457/19. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/117597690> (дата звернення: 15.10.2024).
2. Плєскач В.Ю. Відновлення порушених неконституційними актами прав і свобод людини через відшкодування завданої ними шкоди: практика в Україні і Польській Республіці. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. № 47. С. 395–404.

3. Anand R. Damages for Unconstitutional actions: a rule in search of a rationale. URL: https://www.weirfoulds.com/assets/uploads/6379_Publications_NJCL_RA_Damages-for-Unconstitutional-Actions.pdf (дата звернення: 15.10.2024).
4. Рішення Верховного Суду Канади від 19.07.2024 у справі № 40241 *Canada (Attorney General) v. Joseph Power*. URL: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/20546/index.do> (дата звернення: 15.10.2024).
5. Le Conseil d'État reconnaît la possibilité d'engager la responsabilité de l'État du fait de lois inconstitutionnelles, sous certaines conditions. URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/le-conseil-d-etat-reconnait-la-possibilite-d-engager-la-responsabilite-de-l-etat-du-fait-de-lois-inconstitutionnelles-sous-certaines-conditions> (дата звернення: 15.10.2024).
6. Who pays for the damages caused by the government attempting to enforce a preempted or unconstitutional law? URL: <https://law.stackexchange.com/questions/101315/who-pays-for-the-damages-caused-by-the-government-attempting-to-enforce-a-preemp?newreg=9d398a1a90b344509cc6a9727fcd6ceb> (дата звернення: 15.10.2024).
7. Approaches to compensation for damage caused by unconstitutional law in Eastern Europe / Berestova I., Pervomayskiy O., Sharkova H., Artiukhova V., Kolomiitsev P. *ASIA LIFE SCIENCES*. Supplement 22(1): 1-18, 2020. URL: <https://repository.ndippp.gov.ua/bitstream/handle/765432198/797/5258-10-Berestova%20et%20al-proof.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 15.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Славіца Баніч, міжнародний консультант Ради Європи, м. Загреб (Хорватія).

Доктор права.

Суддя Конституційного Суду Хорватії у відставці, колишня заступниця члена Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії).

Юридичну освіту отримала в Загребському університеті.

Має досвід законотворчої діяльності в Уряді Республіки Хорватія.

Протягом 10 років викладала в Загребському університеті дисципліну «Підготовка законопроектів», що включала в себе складання законопроектів та законотворчий процес на прикладі Хорватії та країн Європейського Союзу.

Авторка багатьох наукових напрацювань, пов'язаних із законотворчою діяльністю, роботою Конституційного суду і дотриманням принципу верховенства права, захистом прав людини, а також інших досліджень у галузі права.

Славіца БАНІЧ,

міжнародний консультант Ради Європи, м. Загреб (Хорватія),
суддя Конституційного Суду Хорватії у відставці,
колишня заступниця члена Європейської комісії
«За демократію через право» (Венеційської комісії)

ГРОШОВА КОМПЕНСАЦІЯ ТА ІНШІ ВИДИ ВІДШКОДУВАННЯ У РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ХОРВАТІЇ – ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОГО БАЛАНСУ МІЖ ІНТЕРЕСАМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВАМИ ОСІБ

Конституції Хорватії та України мають багато спільних рис, спрямованих на формування демократичного суспільства, заснованого на принципах верховенства права та захисту прав і свобод людини. Серед них, для цілей цієї презентації, є повноваження конституційних судів в обох країнах вирішувати питання відповідності Конституції законів та інших правових актів. Водночас існують відмінності у підходах до інституту конституційної скарги, а також в аспекті відшкодування шкоди у разі встановлення неконституційності. На відміну від Конституції України, Конституція Хорватії не передбачає обов'язку держави відшкодовувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам неконституційними актами чи діями, а також не містить положення про те, що це питання має бути врегульоване законом, як це передбачено частиною 3 статті 152 Конституції України. Проте відшкодування шкоди як засіб правового захисту від порушення прав, спричиненого неконституційним актом, існує. Оскільки в Хорватії кожен може звернутися з поданням про конституційний перегляд закону або іншого нормативно-правового акта (незалежно від конституційної скарги, яка подається на індивідуальні акти), якщо Суд приймає це подання і скасовує оспорюваний закон або інший нормативно-правовий акт як неконституційний, індивід

або юридична особа, яка звернулася з поданням, має право вимагати зміни індивідуального акта, який ґрунтується на законі або іншому нормативно-правовому акті, що визнаний неконституційним або незаконним. Лише у випадку, якщо зміна нормативно-правового акта не може усунути шкідливі наслідки порушеного права, спричинені неконституційним актом, відшкодування шкоди може вимагатися в компетентному суді відповідно до норм деліктного права.

Як бачимо, не існує автоматичного права на компенсацію, так само немає достатньої впевненості у тому, що компенсація шкоди взагалі буде надана. Отже, загальної відповідальності хорватської держави за такі правові акти не існує, незважаючи на те, що неконституційні правові акти можуть порушувати саму суть певних прав. Втім, ця, умовно кажучи, прогалина в хорватському правопорядку була заповнена практикою Конституційного Суду, який підійшов до цього питання, виходячи з принципу справедливості та спираючись на доктрину справедливого балансу, розроблену Європейським судом з прав людини у його практиці. Обґрунтування принципу справедливого балансу, на думку Європейського суду, полягає в тому, щоб забезпечити ефективний захист основоположних прав людини і запропонувати державам значні можливості для регулювання здійснення цих прав. Таким чином, Конвенція передбачає справедливий баланс між захистом загальних інтересів Співтовариства та повагою до основоположних прав людини, надаючи особливого значення останнім⁴.

Знаковою справою в цій сфері є рішення Конституційного Суду від 2013 року щодо Закону «Про державних виконавців». Якщо коротко, то у 2010 році хорватський Парламент прийняв Закон «Про державних виконавців» і двічі відкладав введення його в дію. Незважаючи на те, що імплементація Закону була відкладена, Міністерство юстиції провело низку тренінгів для майбутніх виконавців, організувало іспит на посаду виконавця і в 2011 році призначило 71 виконавця, діючи з

⁴ Teacher, Law. (November 2013). Examining the Fair Balance Principle. Отримано з: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/examining-the-fair-balance-principle-administrative-law-essay.php?vref=1>.

метою безперешкодної організації роботи інституту виконавців після набуття чинності Закону. Проте під час другого відтермінування Закону Парламент Законом «Про визнання таким, що втратив чинність Закон "Про державних виконавців"» несподівано визнав цей Закон таким, що втратив чинність, та оголосив про припинення служби призначених державних виконавців.

Велика кількість державних виконавців звернулася до Конституційного Суду з поданням про перевірку на відповідність Конституції Закону, що втратив чинність, та попереднього Закону. Кажучи простою мовою, їхня ситуація виглядала дивною. Вони були призначені державними виконавцями, але так і не приступили до виконання своїх обов'язків через подвійне відтермінування Законів, і раптом силою Закону їхні призначення втратили чинність і були визнані недійсними.

Суд відхилив подання щодо конституційності Закону, оскільки більше не існувало процедурних вимог для розгляду законів по суті. Втім, Суд не став діяти формально і не відклав розгляд справи. Навпаки, беручи до уваги заперечення, висловлені у поданнях, Суд зосередився на їх правовій позиції. Суд усвідомлював, що призначення вимагало від державних виконавців залишити попереднє місце роботи і забезпечити приміщення та обладнання, необхідні для виконання службових обов'язків. У своєму поданні звільнені державні виконавці підкреслювали, що вони опинилися в абсолютно юридично невизначеній ситуації, оскільки законодавець не врегулював їхній статус після визнання Закону нечинним і, відповідно, звільнення, а також жодним словом не обмовився про матеріальну та моральну шкоду, якої вони зазнали. Виходячи з того, що законодавець є вільним у виборі моделі правозастосування, яка найкраще відображатиме правові цілі, Суд постановив, що дискреційні повноваження держави тим не менше не повинні тягнути за собою наслідки, які суперечать фундаментальним конституційним цінностям, на яких побудований конституційний лад Республіки Хорватія.

Вимоги верховенства права, на думку Суду, диктують, що за обставин, які існували у випадку з державною виконавчою службою,

системні законодавчі зміни повинні здійснюватися відповідно до принципу справедливого балансу, з якого меншими наслідками для тих, кого ці зміни торкнуться. У зв'язку з останнім Суд підкреслив, що, скасовуючи службу державних виконавців, законодавець не передбачив жодного адміністративного чи іншого правового захисту прав державних виконавців, які впливають з індивідуальних рішень Міністра юстиції про їх призначення на цю службу.

Отже, завданням Суду було визначити, чи вдалося законодавцю досягти справедливого балансу між зміною законодавчої моделі примусового виконання рішень та захистом індивідуальних інтересів призначених державних виконавців. Зважаючи ці два протилежні інтереси, Суд почав з того, що навіть якби законодавець визнав цивільний позов про відшкодування шкоди, такий підхід був би неприйнятним з точки зору захисту конституційних прав, оскільки в цьому випадку йшлося не просто про відшкодування шкоди, а про порушення їхніх законних очікувань, заснованих на чинних нормативно-правових актах, і водночас про довіру осіб до створених ними інституцій держави і права. Обґрунтування законодавця щодо визнання Закону нечинним, визначене як сприяння більшій правовій визначеності та верховенству права як ідеалам сучасної соціальної держави, Конституційний Суд визнав таким, що в очах призначених виконавців порушує ці ідеали та цінності.

Нездатність законодавця встановити справедливий баланс між інтересом ліквідації служби державних виконавців та захистом прав виконавців є непринятною в демократичній державі, яка ґрунтується на принципах верховенства права та захисту прав людини. Це порушує принципи правової визначеності та правової передбачуваності на шкоду індивідам незалежно від того, наскільки вагомим може бути суспільний чи загальний інтерес, який їм протиставляється. Така законодавча практика неминуче знижує довіру громадськості до правової системи держави і, таким чином, ще більше ставить під загрозу верховенство права, фундаментальну конституційну цінність правопорядку Хорватії.

Оскільки дії законодавця щодо призначених державних виконавців мали такий характер та інтенсивність, що вимагали належних та різних рішень для встановлення справедливого балансу між загальними або публічними інтересами суспільства, Суд вирішив, що кожному з 71 призначеного державного виконавця має бути надана спеціальна грошова сатисфакція у вигляді одноразової виплати у сумі 2 500 євро. Суд визнав, що дотримання принципу верховенства права є єдиним способом підтримання довіри суспільства до державних та публічних інституцій, тому присуджена сатисфакція є не просто компенсацією, а сатисфакцією, яка спрямована на підтримання такої довіри.

Повноваження надавати таку сатисфакцію Суд вивів з положення про те, що Суд може визначати спосіб, у який буде виконуватися його рішення, відповідно його припис. Проте Суд підкреслив, що така сатисфакція є незалежним зобов'язанням держави і не впливає на загальне право призначеного державного виконавця вимагати відшкодування завданих збитків у судовому провадженні відповідно до загальних норм деліктного права. Грошова компенсація, яку присудив Суд, ґрунтується на принципі справедливості, який пронизує весь текст Конституції і є невід'ємним у сфері захисту прав людини і основоположних свобод. Після цього рішення звільнені державні виконавці успішно порушили справи про відшкодування шкоди відповідно до Закону про зобов'язання, вимагаючи відшкодування різних видів збитків, яких вони зазнали внаслідок дії неконституційного правового акта.

Посилаючись на думку професора Моубрея (*prof. Mowbray*), що принцип справедливого балансу виконує щонайменше дві окремі функції: перша стосується пропорційності поведінки держави, а друга – забезпечення механізму, який уповноважує Суд визначити, чи є держава суб'єктом імпліцитного позитивного зобов'язання, що впливає з Конвенції або Конституції, то можна з упевненістю стверджувати, що обидві ці функції знайшли своє місце в розглянутому рішенні Суду, що встановлює стандарт необхідних вимог у процесі прийняття законодавчих рішень.

Цей деструктивний для верховенства права та захисту конституційних прав законодавчий акт не є єдиним у практиці Конституційного Суду.

Суд присудив грошову компенсацію громадянину, який оскаржував неефективність дій держави, оскільки підзаконний акт, який мав би роз'яснити строки та умови, за яких законне право на зміну статі може бути реалізоване, не був введений в дію. Така бездіяльність органів виконавчої влади призвела до того, що чинні правові норми стали недієвими, а визнане право – суто теоретичним. Через невинуватену тривалість розгляду справи Суд визнав порушення права на судовий розгляд упродовж розумного строку у зв'язку з порушенням права на повагу до приватного життя, зазначивши, що законне право на зміну статі має враховувати вік заявника та важливість, яку така процедура має для його подальшого психофізичного розвитку та стабільності, а також для формування його особистості.

У низці інших справ, переважно за конституційними скаргами, Суд використовував принцип справедливого балансу, щоб не допустити, щоб захист інтересів держави шкодив правам особи. Говорячи про інші відшкодування, слід виділити важливе рішення Суду, в якому Суд визнав, що його рішення про скасування закону не може бути виконане таким чином, щоб забезпечити прийнятний рівень захисту прав людини. Зокрема, Суд зазначив, що бездіяльність держави щодо забезпечення належного виконання рішення Суду, пов'язаного зі скасуванням закону про житлові права, призвела до того, що заявниця опинилася в нестерпному становищі, в якому вона не може набути право на житло. З цієї причини Суд постановив, що держава зобов'язана «виправити» її особисту ситуацію таким чином, щоб вона могла користуватися іншим житлом, а не діяти всупереч цьому зобов'язанню і не перешкоджати виконанню його рішень. Такі дії держави, на думку Суду, призводять до правової невизначеності та підривають довіру громадян до функціонування держави. З цих причин він зобов'язав Уряд Республіки Хорватія забезпечити усунення негативних наслідків стану, в якому опинилася заявниця, у спосіб, що гарантує їй використання іншого адекватного житла.

Отже, за відсутності норм, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, завданої неконституційними актами, Конституційний Суд Республіки Хорватія знайшов спосіб обійти цю проблему, визнавши, що грошова сатисфакція або інше відшкодування, як і наказ органам виконавчої влади виконати рішення Суду так, як того вимагав Суд, слугує цілям зміцнення верховенства права і стримування конституційних порушень.

Slavica BANIĆ,

International consultant of the Council of Europe, Zagreb (Croatia),
retired judge of the Constitutional Court of Croatia,
Former Substitute Member of the European Commission "For Democracy
through Law" (Venice Commission)

MONETARY SATISFACTION AND OTHER TYPES OF INDEMNITIES IN THE DECISIONS OF THE CROATIAN CONSTITUTIONAL COURT - INSURANCE OF THE FAIR BALANCE BETWEEN INTERESTS OF THE STATE AND RIGHTS OF INDIVIDUALS

The Croatian and Ukrainian Constitution have many common features in striving to shape the democratic society based on the rule of law and protection of human rights and freedoms. Among them for the purpose of this presentation is the power of the Constitutional Courts in both countries to decide on issues of compliance with the Constitution of laws and other legal acts. Still, they differ in relation to the institution of the proceedings for constitutional review as well as they differ in the aspect of the compensation of damage in the case of established unconstitutionality. Unlike Ukrainian Constitution, the Croatian one does not foresee obligation of the state to compensate the pecuniary or non-pecuniary damage inflicted on individuals or legal entities by the unconstitutional acts or actions nor it contains the provision for such regulation to be regulated by law as it is provided by the Article 152 par 3 of the Ukrainian Constitution. Still, the compensation of damage as a remedy for violation of rights caused by the unconstitutional act exists. Since in Croatia everyone can lodge the proposal for the constitutional review of the law or another regulation (independently from the constitutional complaint which is filed against individual acts) if the Court accepts the proposal and abolishes

the disputed law or another regulation as unconstitutional, the individual or legal entity who proposed the review is entitled to request the change of the individual act that is based on the law or other regulation declared as unconstitutional or illegal. Only in the case if the change of the legal act cannot redress damaging effects of the violated right caused by the unconstitutional act, the compensation of damage can be required before the competent court under the rules of the tort law.

As it can be seen, there is no automatic right to compensation nor there is sufficient certainty whether the compensation of damage will be awarded at all. So, general liability of the Croatian state for the unconstitutional legal acts does not exist in spite of the fact that unconstitutional acts could infringe the very essence of certain rights. However, this, conditionally said, void in the Croatian legal order has been filled up by the practice of the Constitutional Court which approached this issue on the basis of the principle of justice and by relying on the doctrine of fair balance developed by the European Court of Human Rights in its case law. The rationale of the fair balance principle according to the European Court is to provide effective protection of fundamental human rights and offer to States considerable possibilities for regulating the exercise of these rights. The Convention therefore, implies a just balance between the protection of the general interest of the Community and the respect due to fundamental human rights while attaching particular importance to the latter⁵.

A landmark case in this field presents the Decision of the Constitutional Court from 2013 related to the Law on Public Bailiffs. In short, in 2010 Croatian Parliament enacted the Law on Public Bailiffs and postponed its enforcement twice. Although implementation of the Law was postponed, the Ministry of Justice conducted a number of training sessions for future bailiffs, organized bailiff's exam and in 2011 it appointed 71 bailiffs, all with the purpose to smoothly organize institutions of bailiffs for the work, once the Law is enforced. However, during the second postponement of the Law,

⁵ Teacher, Law. (November 2013). Examining the Fair Balance Principle. Retrieved from <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/examining-the-fair-balance-principle-administrative-law-essay.php?vref=1>.

the Parliament suddenly invalidated the Law by the Law on Termination of Validity of the Law on Public Bailiffs and declared the cease of the service of the appointed bailiffs.

The large number of bailiffs filed proposals to the Constitutional Court for review of the compliance of terminated Law and previous Law with the Constitution. Speaking in simple language, their situation appeared bizarre. They were appointed bailiffs, but have never practiced the service because of double postponements of Laws and suddenly by force of the Law their appointments became ineffective and they were invalidated.

The Court rejected constitutional review of the Law because procedural requirements to review the laws in merit did not exist anymore. However, the Court did not act formalistically and put aside the case. On the contrary, bearing in mind the objections expressed in proposals, the Court focused on their legal position. The Court realized that appointment required from bailiffs to leave the current job and ensure the premises and equipment necessary to conduct the service. In their proposal, the dismissed bailiffs emphasized that they were exposed to a completely legally uncertain situation since the legislator did neither regulate their status after invalidation of the Law and respectively their dismissal nor did they say a word about the pecuniary and non-pecuniary damage they suffered. Starting from the point that legislator is free to choose the model of legal enforcement which will the best reflect the legal aims, the Court deemed that the discretionary powers of the state, however, must not entail consequences that disagree with the fundamental constitutional values on which the constitutional order of the Republic of Croatia is built.

The requirements of the rule of law by the opinion of the Court dictate that in the circumstances that existed in the case of the public bailiff service, systemic legislative changes should be implemented in accordance with the principle of fair balance, with as few consequences as possible for those who will be affected by these changes. In connection to the latter, the Court emphasized that by abolishing the bailiffs service, legislator did not provide any administrative or other judicial protection of the rights of public bailiffs that stemmed from individual decisions of the Minister of Justice on their appointment to that service.

So, the task of the Court was to determine whether the legislator managed to achieve a fair balance between the change in the legislative model of enforcement and the protection of the individual interests of appointed public bailiffs. In the weighing of these two confronted interests, the Court started with statement that even if legislator had recognized the civil lawsuit for compensation of damage, such approach would not be acceptable from the point of the protection of constitutional rights, because in this very case it was not just a matter of mere compensation for damage, but it was a matter of violation of their legitimate expectations based on valid legal acts and at the same time about the trust of the individuals in the institutions of the state and law they create. The legislator's justification for invalidation of the Law, defined as contribution to larger legal certainty and rule of law as ideals of modern and social state, the Constitutional Court considered that in the eyes of appointed bailiffs it violated these ideals and values.

Legislator's ignorance to establish the fair balance between the interest to abolish the service of public bailiffs and protect the bailiff's rights is not acceptable in a democratic state based on the rule of law and the protection of human rights. This violates the principles of legal certainty, legal predictability and legal certainty to the detriment of individuals, no matter how significant the public or general interest opposed to them may be. Such legislative practice inevitably reduces the public's trust in the state's legal system and thus further endangers the rule of law, the fundamental constitutional value of the Croatian legal order.

Since the actions of the legislator towards the appointed public bailiffs were of such a nature and intensity that it required appropriate and different solutions in order to establish a fair balance between the general or public interests of the community, so for each of 71 appointed bailiffs, the Court decided that they ought to be granted a special monetary satisfaction in a lump sum in the net amount of 2,500 Euros. The Court declared that respect of the rule of law is the only way to maintain public trust in state and public institutions, so the granted satisfaction was not just satisfaction but satisfaction that serves the purpose of maintaining that trust.

The power to grant the satisfaction the Court derived from the provision that the Court may determine the manner in which its decision, respective its ruling will be executed. However, the Court emphasized that this satisfaction is an independent obligation of the state and does not affect the general right of appointed public bailiff to claim compensation for damages suffered in court proceedings according to the general rules of tort law. The monetary satisfaction that Court granted is based on the principle of fairness that permeates the entire text of the Constitution and is inherent in the area of protection of human rights and fundamental freedoms.

After this Decision, the dismissed bailiffs successfully instituted proceedings on compensation of damage according to the Law on Obligations claiming for the different kinds of damages they suffered because of the unconstitutional legal act.

With reference to the Prof. Mowbray's view that at least two discrete functions are performed by the fair balance principle; first that concerns the proportionality of the State's conduct and second to provide a mechanism enabling the Court to determine if the State is subject to an implied positive obligation arising under the Convention or Constitution, it can be freely said that both of these functions found its place in the reviewed Court's decision establishing the standard of the necessary requirements in the legislative decision making process.

This, for the rule of law and protection of constitutional rights devastating legislative action is not the only one in the practice of the Constitutional Court.

The Court granted the monetary satisfaction to the citizen who objected ineffectiveness of the state because the bylaw which should have clarified the terms and conditions under which the legal right to the change of the sex could be executed, was not enforced. Such inactivity of executive bodies made valid legal norms ineffective and the recognized right was pure theoretical. Because of unjustified length of deciding on the case, the Court found the violation of the right to trial within reasonable time in connection to the violation of the right to respect of private life, stating

that legal right to change the sex must include the age of the applicant and importance which such proceedings have for his future psychophysical development and stability as well as formation of his personality.

In number of other cases, mainly on the basis of the constitutional complaints, the Court used the fair balance principle to ensure that interest of the state are not protected to the detriment of the rights of the individual. Speaking of other indemnities, an important Decision of the Court is the one where the Court declared that its decision on abolishment of the law could not be implemented in a way to secure the acceptable level of the protection of human rights. Namely, the Court observed that omission of the State to enable the true implementation of the Court's Decision related to abolishment of the law on tenancy rights, brought the applicant in unbearable state that she cannot acquire the right to apartment. For that reason, the Court deemed that it is the obligation of the state to „repair“ her personal situation in a way to enable her to use another apartment and not to act contrary to that obligation and disable the implementation of its decisions. Such state actions, by the opinion of the Court lead to legal uncertainty and undermine the trust which citizens should have in functioning of the state. For these reasons it obliged the Government of the Republic of Croatia to insure the removal of negative effects of the state in which the applicant came in a way to secure the use of another adequate apartment.

To conclude, in the absence of the rules related to the compensation of damage caused by the unconstitutional acts, the Constitutional Court of the Republic of Croatia found a way around that problem by recognizing that monetary satisfaction or another indemnity, like the order to the executive bodies to execute the Decision of the Court the way the Court demanded serves the purpose of strengthening the rule of law and deter constitutional violations.

Коротка біографічна довідка



Рімвідас Норкус, Генеральний адвокат Суду справедливості ЄС.

Колишній суддя Загального суду ЄС (2019-2024).

Колишній Голова Верховного Суду Литви (2014-2019).

Колишній Голова Ради суддів Литви (2016-2018).

Доктор права, професор.

Досвід юридичної роботи понад 25 років, у тому числі на посаді судді – понад 12 років.

Рімвідас НОРКУС,

Генеральний адвокат, Суд справедливості Європейського Союзу,
доктор права, професор

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Відповідальність за відшкодування збитків за порушення права Європейського Союзу є одною з основних опор, на яких заснована правова система ЄС.

Європейський Союз діє на основі наданих компетенцій, але в межах цих компетенцій він користується широкими законодавчими повноваженнями, які, здебільшого, спільно здійснюються двома співзаконодавцями: Європейським Парламентом і Радою. Законодавчий акт може делегувати Комісії повноваження приймати незаконодавчі акти загального застосування для доповнення або зміни окремих несуттєвих елементів законодавчого акта.

Залежно від типу акта та сфери застосування акти ЄС можуть виконуватися або централізовано інституціями Союзу, або, як у більшості випадків, його державами-членами. Така імплементація зазвичай вимагає ухвалення законодавчих актів національними парламентами. Якщо вони діють протиправно, порушуючи законодавство Союзу (наприклад, неправильно або взагалі не імплементуючи директиву), держави-члени можуть завдати шкоди окремим особам, за що вони можуть нести відповідальність згідно із правом ЄС. Доктрина відповідальності держави за порушення законодавства Союзу прямо не згадується в Договорах, але була розроблена судами ЄС у таких справах, як *Francovich* [1], *Brasserie* [2] і *Köbler* [3]. Правова основа відповідальності Союзу за його протиправні дії, навпаки, безпосередньо засновується на первинному праві ЄС. Позови про відшкодування збитків проти Союзу та державна відповідальність держав-членів є двома окремими механізмами, за допомогою яких

можна вимагати компенсацію за порушення індивідуальних прав залежно від того, хто є джерелом порушення. Тим не менше вони є «двома сторонами однієї медалі» в забезпеченні захисту прав особи від дій або поведінки, які порушують право Союзу, чи то з боку інституцій Союзу, чи з боку національних органів [4, р. 709]. Крім того, умови відповідальності держави та відповідальності Союзу практично однакові⁶ [5, р. 42], а судова практика щодо відповідальності Союзу та держав-членів за збитки, спричинені порушенням права ЄС, склалася гармонійно [6, р. 64].

У цій доповіді я зосереджуся лише на відповідальності самого ЄС, хоча всі події можна екстраполювати *mutatis mutandis* на відповідальність держави за порушення права ЄС. Суди ЄС зберігають виключну компетенцію щодо позовів, поданих для встановлення відповідальності ЄС. Такі позови розглядаються Загальним судом ЄС, а після апеляції – Судом справедливості ЄС.

Мета цієї конференції полягає в розгляді питань відшкодування збитків, які виникають після визнання акта Конституційним Судом України неконституційним.

Хоча ЄС не має конституції *stricto sensu*, його установчі договори разом з Хартією основних прав ЄС і загальними принципами права ЄС виконують роль, подібну до тієї, яку відіграють національні конституції в окремих державах. На відміну від України, правопорядок Союзу не містить положення, порівняного з частиною 3 статті 152 Конституції України, яке б конкретно регулювало питання відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої законами чи іншими правовими актами, визнаними неконституційними. Натомість він забезпечує одну універсальну правову основу для відповідальності

⁶ Суд справедливості ЄС (CJEU) постановив, що умови, за яких держава може нести відповідальність за шкоду, заподіяну особам через порушення права Співтовариства [нині Союзу], не можуть, за відсутності конкретного обґрунтування, відрізнятися від тих, що регулюють відповідальність Співтовариства за подібних обставин. Захист прав, які особа має відповідно до права Співтовариства, не може змінюватися залежно від того, чи відповідає за шкоду національний орган, чи орган Співтовариства.

Союзу, яка застосовується незалежно від того, чи була завдана шкода законодавчим актом, нормативним актом чи актом індивідуального застосування.

Згідно з параграфом 2 статті 340 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), *«у разі позадоговірної відповідальності Союз відповідно до загальних принципів, спільних для законодавства держав-членів, відшкодовує будь-яку шкоду, заподіяну його інституціями або його службовцями при виконанні своїх обов'язків»*. Подібно параграф 3 статті 41 Хартії основних прав передбачає, що *«Кожна особа має право вимагати від Союзу відшкодування будь-якої шкоди, заподіяної його інституціями або його службовцями при виконанні своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, спільних для законодавства держав-членів»*.

Суди ЄС спиралися на «загальні принципи, спільні для законодавства держав-членів» – наскільки їх можна було ідентифікувати – виключно як джерело натхнення при розробці незалежного права Союзу про позадоговірну відповідальність [7, р. 480]. Отже, на початку своєї практики Суд справедливості ЄС проголосив, що позадоговірна відповідальність Союзу «передбачає існування низки обставин, що включають фактичну шкоду, причинно-наслідковий зв'язок між заявленою шкодою та поведінкою, в якій звинувачується інституція, і протиправність такої поведінки».

Оскільки оцінка шкоди та причинно-наслідкового зв'язку не дуже відрізняється від оцінки, яка проводиться в більшості національних правових систем, я зосереджуся на умові протиправності дії чи поведінки, як це відбувається у судах ЄС.

Знакове рішення у справі *Bergadem* [5] ознаменувало розвиток судової практики, оскільки воно гармонізувало умови відповідальності на рівні ЄС і на державному рівні, усунувши подвійність між адміністративною та законодавчою відповідальністю Союзу. Суд постановив, що *«Право Співтовариства [тепер – право Союзу] надає право на відшкодування, якщо виконуються три умови: вищість права, яке порушено, має надавати права індивідам; порушення має*

бути достатньо серйозним; і повинен існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням зобов'язання, покладеним на державу [або на ЄС], і шкодою, заподіяною постраждалим сторонам». [Примітки автора].

Причина, з якої інституції ЄС або держав-членів не несуть відповідальності просто за будь-яке порушення законодавства ЄС, а лише за ті, які є *достатньо серйозними*, випливає з необхідності знайти баланс між захистом індивідів від протиправної поведінки інституцій ЄС або держав-членів, з одного боку, та свободою дій, яку необхідно надати цим інституціям, щоб не паралізувати їхню діяльність, з іншого [8, р. 34].

Щодо оцінки того, чи є порушення достатньо серйозним, загальна чи індивідуальна природа акта Союзу не є вирішальним критерієм. Натомість відправною точкою аналізу є ступінь дискреції, наданої цій інституції у відповідній справі. Якщо дискреція інституції ЄС істотно обмежена або навіть відсутня, просто порушення права ЄС може бути достатньо для визнання наявності досить серйозного порушення. Проте якщо межі дискреції широкі, порушення буде достатньо серйозним, лише якщо інституція явно та серйозно нехтує обмеженнями, встановленими для її дискреції, і повинні бути наявними інші фактори для встановлення достатньо серйозного порушення права ЄС.

Отже, навіть якщо порушена норма залишає органам ЄС обмежену дискрецію чи навіть її повну відсутність, наявність досить серйозного порушення буде встановлено лише тоді, коли після вивчення всіх обставин, пов'язаних з порушенням, немає інших відповідних факторів, що дало б змогу встановити, що порушення, про яке йдеться, не було явним і серйозним.

Суди ЄС оцінюють межі дискреції інституцій ЄС у кожному конкретному випадку. Здебільшого дискреція вважається наданою, якщо положення права Союзу вимагають від інституції зробити вибір політики, зокрема, коли необхідно узгодити розбіжні інтереси.

Залежно від конкретних обставин справи, суди ЄС мають брати до уваги різні фактори, щоб визначити, чи можна виправдати порушення,

чи ні, а отже, чи може воно призвести до притягнення інституції до відповідальності.

Наприклад, у нещодавній справі *Dyson* [9] Загальний суд відмовився встановити відповідальність ЄС навіть у тому випадку, коли інституції Союзу не було надано жодної дискреції. У своїх висновках Загальний суд врахував різні чинники: складність ситуацій, що підлягають регулюванню, будь-які труднощі у застосуванні чи тлумаченні законодавства, ясність і точність порушеної норми та те, чи була допущена помилка неprobачною чи навмисною. Рішення було підтримано в апеляції Судом справедливості, який постановив, що той факт, що порушене положення не залишає жодної дискреції, не обов'язково означає, що це порушення є достатньо серйозним [10, р. 52]. Дійсно, Суд дійшов висновку, що хоча це важливий фактор, він є лише одним із багатьох, які необхідно розглядати.

За висновком Суду справедливості, позадоговірна відповідальність Європейського Союзу може виникати лише тоді, коли є порушення, яке не було б вчинене за подібних обставин адміністративним органом, який виявляв звичайну ретельність і обачність [8, р. 43]. Отже, не існує об'єктивної, не кажучи вже про автоматичну, відповідальності Союзу незалежно від того, наскільки прикрою та шкідливою може бути протиправність. Натомість суди ЄС завжди прагнули встановити справедливий баланс між захистом індивідуальних прав та відповідним порушенням діяльності ЄС, залишаючи останньому достатньо свободи для виконання своїх встановлених законодавством функцій у загальних інтересах.

Список використаних джерел

1. Judgment of the Court of Justice in joined Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich [1991].
2. Judgment of the Court of Justice in joined Cases C-46/93 and C-48/93 Brasserie du Pêcheur and Factortame [1996].
3. Judgment of the Court of Justice in case C-224/01 Köbler [2003].

4. Gutman K. The evolution of the action for damages against the European Union and its place in the system of judicial protection. 2011. *Common Market Law Review*, Issue 3, P. 695-750.
5. Judgment of the Court of Justice in case C-352/98P *Bergaderm* [2000].
6. Opinion of the Advocate General Capeta in case C-122/22P *Dyson* [2023].
7. Lenaerts K. et al. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
8. Judgment of the Court of Justice in case C-123/18 P, *HTTS v Council* [2019].
9. Judgment of the General Court in case T-127/19, *Dyson* [2021].
10. Judgment of the Court of Justice in case C-122/22 P *Dyson* [2024].

Rimvydas NORKUS,

Advocate General, Court of Justice of the European Union
Doctor of Law, Professor

LIABILITY FOR DAMAGES FOR THE INFRINGEMENT OF EUROPEAN UNION LAW

The liability for damages caused by an infringement of European Union law is one of the essential pillars on which the EU legal system is founded.

The Union acts on the basis of conferred competences, but within these competences it enjoys broad legislative powers which are, for the most part, exercised jointly by two co-legislators: the European Parliament and the Council. A legislative act may delegate the power to adopt non-legislative acts of general application to supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act to the Commission.

Depending on the type of act and on the area of its application, Union acts can be implemented either in a centralised way by Union institutions or, as in most cases, by its Member States. This implementation usually requires the adoption of legislative acts by national parliaments. If they act unlawfully by breaching Union law (e.g. by implementing a directive wrongly or not at all), Member States may cause prejudice to individuals, for which they can be held liable under EU law. The doctrine of State liability for breaches of Union law is not explicitly mentioned in the Treaties, but was developed by the EU courts in cases such as *Francovich* [1], *Brasserie* [2] and *Köbler* [3]. The legal basis of the Union's liability for its illegal actions is, on the contrary, directly based on EU primary law. Actions for damages against the Union and State liability of Member States are two separate mechanisms by which compensation for infringement of individual rights may be sought, depending on who is at the origin of the infringement. Nevertheless, they constitute 'two

sides of the same coin' in ensuring the protection of the individual's rights against acts or conduct made in breach of Union law, whether that be on the part of Union institutions or on the part of national authorities [4, p. 709]. Moreover, the conditions for State liability and Union liability are practically identical⁷ [5, p. 42] and the case law relating to the liability of the Union and of the Member States for damages resulting from a breach of EU law has developed harmoniously [6, p. 64].

In this paper, I will only focus on the liability of the EU itself, although all developments can be extrapolated *mutatis mutandis* to State liability for breaches of EU law. The EU courts retain exclusive competence over actions brought to establish the EU's liability. Such claims are heard by the General Court of the EU and, upon appeal, by the Court of Justice of the EU.

The objective of this conference is to examine the issues pertaining to compensation for damages that arise after Ukraine's Constitutional Court has declared an act to be unconstitutional.

Although the EU does not have a constitution *stricto sensu*, its founding Treaties together with the Charter of Fundamental Rights and general principles of EU law fulfil a similar role to that which national constitutions play in individual states. Unlike in Ukraine, the Union's legal order does not contain a provision comparable to Article 152, paragraph 3 of Ukraine's Constitution, which specifically addresses the compensation for material or moral damages caused by laws or other legal acts that have been declared unconstitutional. Instead, it provides one universal legal basis for Union liability, which applies irrespective of whether damage was caused by a legislative act, a regulatory act or by an act of individual application.

According to Article 340, paragraph 2 of the Treaty on the functioning of the European Union (TFEU), '*In the case of non-contractual liability, the*

⁷ The Court of Justice of the EU (CJEU) has held that the conditions under which the State may incur liability for damage caused to individuals by a breach of Community [now Union] law cannot, in the absence of particular justification, differ from those governing the liability of the Community in like circumstances. The protection of the rights which individuals derive from Community law cannot vary depending on whether a national authority or a Community authority is responsible for the damage.

Union shall, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties.' Similarly, Article 41, paragraph 3 of the Charter of Fundamental Rights stipulates that *'Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States'.*

The EU courts have drawn on the 'general principles common to the laws of the Member States' – insofar as they could be identified – purely as a source of inspiration in the development of an independent Union law on non-contractual liability [7, p. 480]. Consequently, early on in the case law, the Court of Justice proclaimed that the non-contractual liability of the Union 'presupposes the existence of a set of circumstances comprising actual damage, a causal link between the damage claimed and conduct alleged against the institution, and the illegality of such conduct.'

As the assessment of damage and causation does not differ greatly from the assessment carried out in most national legal orders, I will focus on the condition of the illegality of the act or conduct, as it is applied by the EU courts.

The landmark judgement *Bergadem* [5] marked a development in the case law in that it harmonised the conditions for liability at EU and at State level, removing the duality between the administrative and legislative responsibilities of the Union. The Court held that *'Community law [now – Union law] confers a right to reparation where three conditions are met: the rule of law infringed must be intended to confer rights on individuals; the breach must be sufficiently serious; and there must be a direct causal link between the breach of the obligation resting on the State [or the EU] and the damage sustained by the injured parties'.* [Author's notes]

The reason why EU or Member State institutions do not incur liability for merely *any breach* of EU law, but only for those which are *sufficiently serious*, stems from the need to strike a balance between

the protection of individuals against the unlawful conduct of EU or Member State institutions, on the one hand, and the leeway that must be accorded to those institutions in order to not paralyse their action, on the other [8, p. 34].

As to the assessment of whether a breach is sufficiently serious, the general or individual nature of the Union act is not a decisive criterion. Instead, the departure point of analysis is the degree of discretion afforded to the institution in the case at hand. Where the EU institution's discretion is considerably reduced or even non-existent, mere infringement of EU law may be sufficient to establish the existence of a sufficiently serious breach. However, if the margin of discretion is large, the breach would only be sufficiently serious if the institution manifestly and gravely disregarded the limits placed on its discretion, and other factors would have to be present in order to establish a sufficiently serious breach of EU law.

Consequently, even where the infringed rule leaves the EU authority reduced, or even no, discretion, the existence of a sufficiently serious breach will only be established where, upon examination of all of the circumstances surrounding the infringement, there are no other relevant factors present that would make it possible to find that the breach in question was not manifest and serious.

The EU courts assess the margin of discretion of EU institutions on a case-by-case basis. For the most part, discretion is considered to be conferred where the provision of Union law requires the institution to make a policy choice, in particular where it is necessary to reconcile divergent interests.

Depending on the particular circumstances of the case, the EU courts are to take different factors into consideration in order to determine whether the breach may, or may not, be excused and therefore, whether it could lead to the institution's liability.

By way of example, in the recent case of Dyson [9], the General Court refused to establish the EU's liability even where no discretion had been vested in the Union institution. In its findings, the General Court considered various factors: the complexity of the situations to be regulated, any difficulties in applying or interpreting the legislation, the clarity and

precision of the rule infringed and whether the error made was inexcusable or intentional. The judgment was upheld on appeal by the Court of Justice, which held that the fact that the breached provision does not leave any discretion does not necessarily mean that that breach is sufficiently serious [10, p. 52]. Indeed, the Court found that while it is an important factor, it is just one of many that must be considered.

As concluded by the Court of Justice, non-contractual liability of the European Union can only arise where there is an irregularity that would not have been committed in similar circumstances by an administrative authority exercising ordinary care and diligence [8, p. 43]. Hence, there is no objective, let alone automatic, Union liability, no matter how regrettable and injurious the unlawfulness may be. Instead, the EU courts have always strived to establish a fair balance between the protection of individual rights and the corresponding impairment on EU activity, leaving the latter sufficient leeway to fulfil their statutory functions in the general interest.

List of Sources

1. Judgment of the Court of Justice in joined Cases C-6/90 and C-9/90, *Francovich* [1991].
2. Judgment of the Court of Justice in joined Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame* [1996].
3. Judgment of the Court of Justice in case C-224/01 *Köbler* [2003].
4. Gutman K. *The evolution of the action for damages against the European Union and its place in the system of judicial protection*. 2011. *Common Market Law Review*, Issue 3, P. 695-750.
5. Judgment of the Court of Justice in case C-352/98P *Bergaderm* [2000].
6. Opinion of the Advocate General Capeta in case C-122/22P *Dyson* [2023].
7. Lenaerts K. et al. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
8. Judgment of the Court of Justice in case C-123/18 P, *HTTS v Council* [2019].
9. Judgment of the General Court in case T-127/19, *Dyson* [2021].
10. Judgment of the Court of Justice in case C-122/22 P *Dyson* [2024].

Коротка біографічна довідка



Мартін Штайнкюлер, суддя
Федерального Адміністративного суду
Федеративної Республіки Німеччини.

Народився 30 березня 1973 року.

Юридичну освіту отримав в
університетах Мангайма і Бонна.

З 2001 року розпочав професійну
кар'єру в галузі права, спершу в
Адміністративному суді м. Кобленц,
згодом – у Федеральному міністерстві
юстиції; з 2003 по 2006 рік – науковий
співробітник (консультант) судді
Федерального Конституційного Суду.

Діяльність на суддівських посадах розпочав у 2006 році
в Адміністративному суді м. Кобленц, згодом у Вищому
адміністративному суді землі Рейнланд-Пфальц; був залучений як
суддя до Конституційної судової палати землі Рейнланд-Пфальц.

З 2014 року – суддя Федерального Адміністративного суду
Німеччини, здійснює правосуддя у 9-му касаційному сенаті.

Починаючи з 2006 року, бере активну участь у фаховому обміні
досвідом із суддями системи адміністративного судочинства України.
Як експерт-доповідач Німецького фонду міжнародної правової
співпраці неодноразово відвідував Україну, брав участь у наукових
конференціях, семінарах та круглих столах.

Мартін ШТАЙНКЮЛЕР,

суддя Федерального адміністративного суду
Федеративної Республіки Німеччини

ЗВОРОТНА ДІЯ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

Якщо ми запитаємо себе, які ж наслідки має рішення конституційного суду, згідно з яким закон був визнаний неконституційним, то головним чином йтиметься про вирішення питання з приводу того, яким при цьому є співвідношення між справедливістю та юридичною визначеністю. На перший погляд, справедливість може видаватися більшою цінністю: адже чи не є саме справедливість метою всього законодавства та правосуддя? Чи не вимагає захист свободи від неправомірного втручання нещадного скасування будь-яких виконавчих дій та актів, що стали нелегітимними з точки зору права? Адже здається цілком логічним, що у разі визнання закону неконституційним мають бути скасовані всі заходи, які ґрунтуються на цьому законі, а тим особам, щодо яких неправові наслідки більше не можуть бути усунуті, принаймні має бути забезпечене належне відшкодування.

Проте відразу виникають й інші питання – кому відомо, яка кількість заходів здійснена на підставі такого закону? Скільки років у минуле має сягати відновлення наслідків протиправності? Останнє питання не матиме значення, якщо конституційний суд визнає закон неконституційним з моменту ухвалення ним відповідного рішення, тобто *ex nunc*. Проте зазвичай закон є неконституційним від самого початку його дії, тобто *ex tunc*. У такому разі юридичні відносини між державою і громадянином або між двома громадянами мають бути зворотно змінені на багато років у минуле, або ж треба – принаймні фінансово – компенсувати негативні наслідки дії неконституційного закону. Навіть у тих сферах, у яких не йдеться про юридичні відносини між громадянами, а про відносини між державою і громадянином,

йдеться також і про втручання у права та інтереси третіх осіб, які покладалися на подальше існування поточного юридичного становища, хоча тепер і неконституційного. І, нарешті, слід зважати на фінансові наслідки для держави. Уявіть собі таку ситуацію, коли неконституційним визнається податковий закон, який діяв впродовж десяти років; чи мають у такому разі повертатися всі сплачені за цей період податки? Наскільки непередбачуваними будуть такі наслідки для поточного державного бюджету?

Якщо поставити всі ці питання саме під таким кутом зору, то справедливість вже не видається однозначно вагомішою, аніж юридична визначеність. Німецький Федеральний Конституційний Суд неодноразового наголошував на тому, що обидва ці принципи мають конституційний ранг і що принцип юридичної визначеності, так само як і справедливість, є важливою складовою принципу правової держави та однією із панівних конституційних ідей. На думку Федерального Конституційного Суду, при вирішенні питання, якому саме з цих принципів слід надати перевагу в конкретному випадку, законодавець наділений досить широким простором для дискреції.

Німецьке законодавство і практика конституційного судочинства стали на ту позицію, що у питанні щодо зворотної дії рішень конституційного суду перевагу слід надавати принципу юридичної визначеності і захисту довіри до наявного становища на противагу принципу справедливості. Федеральний Конституційний Суд визнає закони неконституційними та нікчемними від самого початку, тобто з моменту набрання ними чинності. Проте в Законі «Про Федеральний Конституційний Суд» також зазначено, що ті дії та рішення, які більше не підлягають оскарженню і які спираються на норму, що була визнана нікчемною, і надалі залишаються незмінними. Інакше кажучи, вони зберігають свою чинність. Лише у тому разі, якщо вони ще не здійснені чи не виконані, вони більше не підлягають здійсненню і виконанню. В свою чергу це означає, що навіть той вирок, який не потребує окремих дій на його виконання, зберігає свою законну силу. Тобто для вже виконаних рішень і тих рішень, які не потребують окремих дій на їх

виконання, рішення Федерального Конституційного Суду про визнання певної норми неконституційною і нікчемною по суті не має жодних наслідків. Судові рішення та адміністративні акти, які були прийняті на підставі нікчемної норми і більше не підлягають оскарженню, залишаються чинними. Негативні наслідки, які виникли внаслідок дії помилкових актів публічної влади в минулому, не усуваються. Це, в свою чергу, виключає можливість заявити вимогу про відшкодування з боку держави.

Проте з такої практики існують два винятки:

(1) у випадку засудження на підставі певної норми кримінального права: проти вироку, що набрав законної сили і який був винесений на підставі норми кримінального права, що була визнана неконституційною, допускається подання засудженим клопотання про відновлення і перегляд результатів кримінального провадження;

(2) у випадку конституційних скарг: якщо громадянин подає конституційну скаргу і стверджує в ній, що судові рішення спирається на неконституційний закон, і якщо така скарга буде задоволена, то Федеральний Конституційний Суд не лише визнає закон неконституційним, але й скасовує рішення, яке ґрунтується на цьому законі.

Поряд із зазначеними вище існують також випадки, коли суд вважає норму, яку він має застосувати при розгляді справи, такою, що не відповідає конституції. У такому разі суд повинен подати до Федерального Конституційного Суду запит із проханням перевірити, чи дійсно відповідна норма є неконституційною. Якщо Федеральний Конституційний Суд визнає норму нікчемною, то суд не може її застосовувати. У разі потреби він повинен призупинити розгляд справи, доки парламент не ухвалить новий, відповідний Конституції закон.

Раніше я вже зазначав, що конституційний суд загалом визнає закони неконституційними зі зворотною дією, тобто з моменту набрання ними чинності. Однак з цього правила є винятки. Можлива ситуація, за якої скасування неконституційного закону призведе

до виникнення становища, яке буде ще більш неконституційним. Наприклад, якщо громадянин успішно доведе, що певний закон про соціальну допомогу є неконституційним, оскільки така допомога є надто низькою, то скасування такого закону призведе до того, що до моменту ухвалення нового закону взагалі не виплачуватиметься жодної соціальної допомоги. Тому у випадках, коли негайне скасування неконституційного закону призводитиме до ще більш неконституційного становища, Федеральний Конституційний Суд зазвичай додатково визначає, що відповідна норма і надалі підлягає застосуванню впродовж визначеного ним періоду часу, незважаючи на її неконституційність. Впродовж цього періоду часу державні органи і суди зобов'язані і надалі застосовувати неконституційний закон. Тобто в Німеччині також можлива ситуація, як і в Україні згідно зі статтею 363 у поєднанні з пунктом 1 частини другої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України, проте у Німеччині вона вважатиметься конституційною.

Підсумок: згідно з німецьким законодавством, якщо ви вважаєте закон неконституційним, ви повинні діяти самостійно. Не можна покладатися на інших, сподіваючись згодом отримати перевагу і для себе.

Martin STEINKÜHLER,

Judge of the Federal Administrative Court
of the Federal Republic of Germany

RETROACTIVE EFFECT OF JUDGMENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT

If we ask ourselves what the consequences of a decision by the Constitutional Court declaring a law unconstitutional are, the core question is the relationship between justice and legal certainty. At first glance, justice seems to be the greater good: Isn't justice the goal of all legislation and jurisprudence? Doesn't the protection of freedom from unlawful interventions require a complete reversal of all legally unjustified enforcement acts? This seems to suggest that if a law is declared unconstitutional, all measures based on this law should also be reversed, and that those affected should at least be compensated where the injustice can no longer be remedied.

But then who knows how many measures are based on this law? And how many years should the compensation go back? The latter is not a problem if the Constitutional Court declares a law unconstitutional only from now on – *ex nunc*. As a rule, however, a law is unconstitutional from the outset – *ex tunc*. Legal relationships between the state and the citizen or between two citizens would therefore have to be changed retroactively for many years, or impairments would at least have to be compensated financially. Even where the concerned legal relationship is not directly between citizens, but between the state and a citizen, the rights or interests of third parties who have relied on the continuation of the current – albeit unconstitutional – situation are often affected. And finally, the financial consequences for the state must be taken into account. Imagine if a tax law that has been in force for ten years is declared unconstitutional and

therefore null and void: Would all taxes from that period then have to be paid back? With unforeseeable consequences for the current state budget?

If you ask yourself these questions, justice no longer seems to be clearly more important than legal certainty. The German Federal Constitutional Court has instead decided that both principles have constitutional status, and that the principle of legal certainty, like justice, is an essential component of the rule of law, and one of the guiding principles of the constitution. When it comes to the question of which of those principles should be given priority, the legislature has – according to the Federal Constitutional Court – a wide discretion.

Considering the retroactive effect of decisions of the Constitutional Court, German law has decided to give priority to the principle of legal certainty and protection of legitimate expectations over the principle of justice. The Federal Constitutional Court generally declares laws unconstitutional and void from the outset, i.e. from the time they come into force (I will come to the exceptions in a moment). However, the law on the Federal Constitutional Court stipulates that decisions that are no longer contestable and that are based on a norm that has been declared void remain unaffected by the constitutional court's ruling. They continue to exist. They may only no longer be enforced if they have not yet been enforced. This means that also a judgment that does not require enforcement remains in force. A ruling by the Federal Constitutional Court declaring a provision void has no effect on decisions that have already been enforced and on decisions that do not require enforcement. The judicial decisions and administrative acts issued on the basis of the invalid norm and which can no longer be contested remain unaffected. The adverse effects caused by unconstitutional laws in the past are not eliminated. This also excludes a claim for state compensation.

There are two exceptions:

- (1) for a criminal conviction: Criminal proceedings can be reopened on request of the convicted person against a final criminal judgment based on a norm declared unconstitutional;
- (2) for constitutional complaints: If a citizen files a constitutional complaint on the grounds that a judicial decision is based on an

unconstitutional law, and if this constitutional complaint is successful, the Federal Constitutional Court not only declares the law unconstitutional, but also annuls the judgment based on this law.

In addition, there are cases in which a court considers a norm that it must apply to be unconstitutional. The court must then refer the question to the Federal Constitutional Court as to whether the norm is actually unconstitutional. If the Constitutional Court declares the norm null and void, the court may no longer apply it. It has to suspend proceedings, until Parliament has passed a new, constitutional law.

I said earlier that the Constitutional Court generally declares unconstitutional laws null and void retroactively – from the time they came into force. There are exceptions to this, however. It may be that declaring the unconstitutional law void would lead to a situation that would be even more unconstitutional. For example, if a citizen successfully claims that a law on social assistance is unconstitutional because social assistance is too low, then declaring this law void from the beginning would mean that no social assistance could be paid at all, until a new law is passed. In cases where the immediate repeal of an unconstitutional law would lead to an even more unconstitutional situation, the Constitutional Court declares the provision applicable for a certain period despite its unconstitutionality. During this period, authorities and courts must continue to apply the unconstitutional law. A situation such as the one you may have in Ukraine under Article 363 of the Administrative Court Code in conjunction with Article 361, Paragraph 2, Item 1 of the Administrative Court Code may therefore also occur in Germany, but it is considered constitutional.

Conclusion: Under German law, if you think a law is unconstitutional, you have to take action against it yourself. You cannot leave it to others in the hope of profiting from it yourself.

Коротка біографічна довідка



Вадим Карнаух, старший науковий співробітник відділу науково-правових експертиз Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, кандидат юридичних наук.

Юридичну освіту отримав у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка.

З 2017 року займається юридичною практикою: адвокат, старший юрист провідної української юридичної фірми.

Вадим КАРНАУХ,

старший науковий співробітник

відділу науково-правових експертиз Інституту правотворчості

та науково-правових експертиз НАН України,

кандидат юридичних наук

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОСОБІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ (НЕЗАКОННИМ) АКТОМ: ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

У світлі статті 56, частини третьої статті 152 Конституції України [1] та визнання Конституційним Судом України позитивного обов'язку держави прийняти закон, який має визначати порядок та умови відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними [2], корисним є звернення до зарубіжного досвіду правового регулювання.

В окремих європейських державах, законодавство яких розглядається нижче, відсутні окремі спеціальні закони, які регулюють у виключному порядку відносини, пов'язані з відшкодуванням шкоди, завданої неконституційним актом. Водночас наявні або спеціальні норми на конституційно-правовому рівні (Республіка Словенія, Республіка Кіпр, Республіка Хорватія), або спеціальний закон, який визначає порядок відшкодування шкоди, завданої незаконним рішенням (актом) (Чеська Республіка).

Досвід Республіки Словенія. У статті 26 Конституції Республіки Словенія закріплено право кожного на відшкодування шкоди, завданої незаконними діями у зв'язку з виконанням особою чи органом державної влади, органом місцевого самоврядування або органом, наділеним публічно-владними повноваженнями, своїх службових чи інших повноважень. Водночас статтею 161 Конституції Республіки Словенія унормовано, що правові наслідки рішень Конституційного

суду визначаються законом [3]. Ця норма відсилає до підрозділу 6 розділу IV Закону Республіки Словенія «Про Конституційний суд». У статті 46 вказаного Закону передбачено механізм захисту особи, яка зазнала негативних наслідків у зв'язку з дією акта, який було скасовано. Якщо Конституційний суд скасовує підзаконний акт чи загальний акт, виданий з метою здійснення публічних повноважень, будь-яка особа, яка зазнала негативних наслідків через існування такого акта, має право вимагати усунення таких наслідків. Якщо такі наслідки настали внаслідок індивідуального акта, прийнятого на підставі скасованого підзаконного або загального акта, виданого з метою здійснення публічних повноважень, потерпіла особа має право звернутися до компетентного органу, який прийняв рішення як орган першої інстанції для зміни або скасування відповідного індивідуального акта. Якщо наслідки виникли безпосередньо на підставі підзаконного або іншого загального акта, виданого з метою здійснення публічних повноважень, які було скасовано Конституційним судом, вимога про скасування наслідків подається до органу, який видав підзаконний або відповідний загальний акт. Якщо усунення наслідків відповідно до вказаних положень неможливе, потерпіла особа може звернутися до суду з вимогою про відшкодування шкоди [4]. Зазначений механізм властивий для інституту перегляду конституційності та законності підзаконного або загального акта, виданого з метою здійснення публічних повноважень, що на законодавчому рівні відокремлюється від інституту конституційної скарги.

Досвід Республіки Кіпр. Питання щодо відшкодування шкоди врегульоване частиною шостою статті 146 Конституції Республіки Кіпр, згідно з якою будь-яка особа, якій завдано шкоди будь-яким рішенням, актом або бездіяльністю, визнаними недійсними відповідно до цієї статті, має право тією мірою, якою її вимогу не було задоволено відповідним органом, суб'єктом владних повноважень або особою, звернутися до суду для отримання компенсації або альтернативно надання іншого засобу правового захисту, надання справедливого та співмірного відшкодування, визначеного судом, або про надання

іншого справедливого і співмірного засобу правового захисту, який цей суд має право застосувати [5].

У практиці Верховного Суду Республіки Кіпр відображено особливості застосування способу захисту, передбаченого частиною шостою статті 146 Конституції. Так, у справі *Frangoulides v. Republic* (1982) 3 CLR 462 Верховний Суд зазначив таке: «Підстава позову, передбачена частиною шостою статті 146 Конституції, є підставою *sui generis* у тому сенсі, що вона жодною мірою не є пов'язаною з загальним позовом про відшкодування шкоди або з будь-якою іншою підставою позову, що визнається в законодавстві (*Costas Tsakkistos v. The Attorney-General* (1969) 1 C.L.R. 355). Це право слід оцінювати в контексті статті 146 та створеної нею системи перегляду адміністративних дій. Воно є допоміжним до судового оскарження, як захід, необхідний для його ефективності. Насамперед, ідеться про право потерпілої сторони на відшкодування шкоди, яка не може бути відшкодована належними адміністративними заходами. Якщо належні адміністративні заходи не були вжиті, засіб правового захисту полягає у повторному зверненні до адміністративного суду. Якщо, незважаючи на цей крок, потерпілій стороні все ж таки буде завдано збитків, вона має право вимагати їх відшкодування від Республіки. Право на відшкодування збитків, передбачене статтею 146, є повною мірою незалежним від будь-якої іншої підстави позову, як зазначив Верховний Суд у справі *Attorney-General v. Andreas Marcoulides and Another* (1966) 1 C.L.R. 242. Не тільки його юридична основа, але й спосіб кількісної оцінки збитків відрізняється від загального позову [6].

Досвід Республіки Хорватія. Досить детально питання щодо відшкодування шкоди за результатами здійснення конституційного контролю регламентується в Республіці Хорватія. Передусім у статті 58 Конституційного закону «Про Конституційний Суд Республіки Хорватія» (далі – Конституційний закон) передбачаються правові наслідки скасування норми права, яка була визнана неконституційною та на підставі якої було винесено вирок суду за кримінальне правопорушення, а також наслідки скасування норми права або

норми підзаконного акта, на підставі яких було прийнято остаточний індивідуальний акт. З вказаної статті випливає, що такий вирок суду не створює юридичних наслідків з дати набрання чинності відповідним рішенням Конституційного Суду та може бути зміненим шляхом належного застосування норм права у відновленому кримінальному провадженні. Щодо індивідуального акта, яким порушуються права фізичної або юридичної особи, передбачається право відповідної особи звернутися до уповноваженого органу для зміни такого індивідуального акта шляхом належного застосування норм права у відновленому провадженні [7].

Якщо остаточний вирок суду за злочинне діяння, що ґрунтується на правовій нормі, яка була скасована, спричинив юридичні наслідки, або якщо шляхом зміни остаточного індивідуального акта не можуть бути усунуті негативні наслідки, які є результатом порушення прав особи, така особа може протягом 6 місяців з дня офіційного опублікування рішення Конституційного Суду в «Official Gazette Narodne novine» звернутися до компетентного суду з вимогою про усунення цих наслідків шляхом відшкодування шкоди (стаття 59 Конституційного закону) [7]. Слід зауважити, що зазначений механізм захисту, подібно до підходу законодавця Республіки Словенія, засновується на праві кожної особи на перегляд конституційності закону та законності й конституційності інших нормативно-правових актів.

Інша форма компенсації передбачена у статті 63 Конституційного закону для особи, яка подала конституційну скаргу за порушення його/її конституційного права, допущеного судом, який не вирішив упродовж розумного строку питання про його/її права та обов'язки або про підозру чи обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення. Компенсація в цьому разі виплачується з державного бюджету у тримісячний строк з дня звернення заявника із заявою про її виплату. Строк для компетентного суду, протягом якого цей суд має прийняти рішення по суті щодо прав та обов'язків заявника або щодо підозри чи обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення, встановлюється Конституційним Судом. Перебіг такого строку

починається з дня, наступного за днем опублікування рішення Конституційного Суду про прийняття відповідної конституційної скарги в «Official Gazette Narodne novine» [7].

Досвід Чеської Республіки. Загальною конституційно-правовою нормою, до якої слід звернутися, є частина третя статті 36 Хартії основоположних прав і свобод (далі – Хартія), що становить частину конституційного порядку Чеської Республіки відповідно до статті 112 Конституції Чеської Республіки [8]. У силу вказаного положення Хартії кожен має право на відшкодування шкоди, завданої йому незаконним рішенням суду, інших органів державної влади, органів публічної адміністрації або внаслідок неналежної офіційної процедури. Водночас частиною четвертою статті 36 Хартії передбачається, що умови для цього та детальні положення встановлюються законом [9]. Таким спеціальним законом є Закон Чеської Республіки «Про відповідальність за шкоду, заподіяну при здійсненні державної влади рішенням або неналежним виконанням службових обов'язків» (далі – Закон № 82/1998) [10].

Зі статей 8, 14 та 15 Закону № 82/1998 випливає, що необхідними передумовами для заявлення вимоги є скасування або зміна незаконного рішення відповідним уповноваженим органом, а також, подібно до умов до подання конституційної скарги – вичерпання потерпілою особою всіх доступних процесуальних способів захисту. Пред'явленню цивільного позову про відшкодування до суду має передувати звернення з вимогою до уповноважених органів державної влади, яке не було задоволено протягом 6 місяців. Статтею 26 Закону № 82/1998 передбачається можливість субсидіарного застосування Цивільного кодексу Чеської Республіки до відносин, які регулюються Законом № 82/1998 [10].

Проведена порівняльно-правова розвідка дає можливість зробити такі висновки.

1. У розглянутих вище європейських державах отримання особою в судовому порядку відшкодування у зв'язку з неконституційністю (незаконністю) акта пов'язується з вичерпанням інших засобів захисту. Так, у Республіці Словенія відшкодування в судовому порядку

здійснюється лише в разі неможливості усунення негативних наслідків шляхом: 1) зміни або скасування індивідуального акта або 2) звернення до органу, який видав акт загального характеру, що був визнаний неконституційним. У Республіці Хорватія зверненню до суду для отримання відшкодування має передувати неможливість усунення негативних наслідків шляхом зміни остаточного індивідуального акта. Для Республіки Кіпр отримання відшкодування від держави за рішенням суду є заходом *sui generis*, який допускається в разі неможливості захисту потерпілої особи шляхом застосування існуючих адміністративних заходів. Згідно із Законом № 82/1998 Чеської Республіки заявлення вимоги про відшкодування шкоди в судовому порядку допускається у разі вичерпання потерпілою особою всіх доступних процесуальних способів захисту, а також неможливості отримання компенсації від уповноважених органів виконавчої влади протягом установленого строку.

2. Виконання позитивного обов'язку держави, що слідує з частини третьої статті 152 Конституції України, є можливим без прийняття окремого спеціального закону, який би на виключних засадах регулював відносини щодо відшкодування шкоди, заподіяної неконституційними актами і діями. Визначальними правилами, що дозволяють зробити таке припущення, є частина восьма статті 8 Конституції України, згідно з якою норми Конституції України є нормами прямої дії та статті 56 Конституції України, що закріплює право кожного 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.

3. Досвід окремих європейських держав дає змогу стверджувати про насамперед цивільно-правовий вимір природи вимоги щодо відшкодування шкоди, заподіяної неконституційним (незаконним) актом, що підтверджується наданням права відповідній особі звернутися до загального суду для отримання відшкодування за

умови вичерпання інших засобів захисту та наявністю норми про субсидіарне застосування основного акта цивільного законодавства (Чеська Республіка). Водночас для окремих випадків порушення конституційних прав особи можливим є присудження компенсації органом конституційної юрисдикції (Республіка Хорватія). У зв'язку з цим шляхом виконання обов'язку держави, що слідує з частини третьої статті 152 Конституції України, може бути оновлення Глави 82 Цивільного кодексу України та положень Закону України «Про Конституційний Суд України».

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09> (дата звернення: 25.10.2024).
3. Ustava Republike Slovenije. URL: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTA1> (дата звернення: 24.10.2024).
4. Zakon o ustavnem sodišču. URL: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO325> (дата звернення: 24.10.2024).
5. Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας (ΣΥΝΤΑΓΜΑ). URL: <https://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/syntagma/full.html> (дата звернення: 25.10.2024).
6. Increasing the efficiency of the Supreme Administrative Courts' powers. Seminar organised with the support of the European Commission. URL: <https://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Cyprus.pdf> (дата звернення: 24.10.2024).
7. The Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_Constitutional_Act_on_the_Constitutional_Court_of_the_Republic_of_Croatia_consolidated_text_Official_Gazette_No_49-02.pdf (дата звернення: 24.10.2024).

8. The Constitution of the Czech Republic. URL: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf (дата звернення: 26.10.2024).
9. The Charter of Fundamental Rights and Freedoms. URL: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Listina_English_version.pdf (дата звернення: 26.10.2024).
10. Zákon č. 82/1998 Sb. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-82> (дата звернення: 26.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Андрій Рибачук, суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, секретар судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор філософії у галузі права.

Має понад 18 років досвіду роботи на суддівських посадах.

Автор понад 15 наукових публікацій.

Сфера наукових інтересів: конституційне право, адміністративне право і процес, філософія права.

Андрій РИБАЧУК,

суддя, секретар судової палати

з розгляду справ щодо захисту соціальних прав

Касаційного адміністративного суду

у складі Верховного Суду,

доктор філософії у галузі права

ЗАХИСТ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ ПОЛОЖЕННЯМИ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ (НА ПРИКЛАДІ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Діяльність Конституційного Суду України відзначається численними рішеннями, в яких констатується неконституційність тих чи інших норм законодавства. Втім, стан судової практики вказує на наявність спорів, як наслідок прийнятих Конституційним Судом України зазначених рішень, про відшкодування шкоди, завданої неконституційними положеннями «скасованих» законодавчих актів (окремих норм).

Варто зазначити, що розгляд таких справ судами адміністративної юрисдикції ґрунтується на сформованому підході, що заявлення позивачами вимог про стягнення шкоди, завданої внаслідок прийняття закону, який надалі визнаний неконституційним, не потребує обов'язкового поєднання з вимогою визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень в одному провадженні, як того вимагає частина п'ята статті 21 Кодексу адміністративного судочинства України, оскільки протиправність такого рішення (тобто неконституційність закону) вже встановлена Конституційним Судом України і не потребує додаткового розгляду в порядку адміністративного судочинства (постанова Верховного Суду від 3 листопада 2022 року у справі № 340/2839/20).

Як правило, реалізація цього права спрямована на відшкодування майнових збитків, отриманих у формі недоотриманої частини

заробітної плати, пенсійних та соціальних виплат тощо, а також, в окремих випадках – на відшкодування іншого виду шкоди – моральної. У таких справах правозастосовна практика, на жаль, є суперечливою.

Чинним законодавством передбачено декілька альтернативних способів захисту особою своїх конституційних прав і свобод, які така особа вважає порушеними, зокрема внаслідок прийнятих змін до законодавства, що призвело до скасування, обмеження у розмірі, строку виплати державою різноманітних видів матеріальних виплат (складових заробітної плати, пенсії, інших соціальних виплат, надбавок, підвищень тощо), а саме:

1) звернення до адміністративного суду, який у разі наявності підстав (у порядку частини четвертої статті 7 КАС України) доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, й відповідно не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії та зобов'язує суб'єкта владних повноважень здійснити відповідні виплати;

2) звернення до адміністративного суду після визнання Конституційним Судом України нормативно-правового акта неконституційним й застосування механізму, передбаченого статтею 152 Конституції України.

Наявність такої альтернативи покликана забезпечити реалізацію у суспільстві і правосудді принципу верховенства права. Адже кожен громадянин має право на відновлення свого порушеного права, включно з правом на відшкодування шкоди. Справедливість у судовому процесі вимагає від держави забезпечити рівні умови для відшкодування шкоди для всіх громадян, особливо коли йдеться про наслідки неконституційних рішень або дій.

Втім, необхідно визнати, що зазначений другий варіант захисту порушених прав громадян на сьогодні не є достатньо визначеним. Складність практичної його реалізації полягає в тому, що в законодавстві України відсутні конкретні нормативні механізми відшкодування такої шкоди, механізми компенсації за звуження

змісту окремих матеріальних прав, тому відновлення справедливості фактично повністю перекладається на суди, які своїми рішеннями мають визначити ефективний спосіб їх подальшого відновлення.

Прикладами судового «врегулювання» правовідносин щодо відшкодування шкоди за актами, що визнані неконституційними, є постанови Верховного Суду від 07 листопада 2023 року у справі № 240/5632/23 (предмет позову – майнова шкода у вигляді неотриманої частини пенсії працівника прокуратури, завдана положеннями закону (пункт 26 розділу VI Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України), який було визнано неконституційним), від 20 грудня 2023 року у справі № 420/17886/21 (предмет позову – шкода, внаслідок дії частини третьої статті 54 Закону України від 28 лютого 1991 року № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність деяких законодавчих актів України», що була визнана неконституційною). В останній зазначеній справі Верховний Суд зазначив, що суд першої інстанції дійшов помилкових висновків щодо відсутності підстав для задоволення вимог особи про відшкодування шкоди, якої вона зазнала внаслідок дії неконституційної норми закону, мотивуючи таке рішення відсутністю закону, який визначає порядок здійснення такого відшкодування, оскільки відсутність відповідного закону не може бути підставою для відмови у задоволенні позову.

Отже, на сьогодні в судовій практиці спостерігається тенденція до визнання права особи на відшкодування шкоди, завданої неконституційними положеннями «скасованих» законодавчих актів (окремих норм).

В контексті активної фази євроінтеграції України важливим для вивчення є прогресивний досвід країн Європейського Союзу.

Однією з таких країн, практика якої є репрезентативною з точки зору подібності шляху формування й розвитку конституціоналізму й державно-правових механізмів його забезпечення, є Литовська Республіка.

Як відомо, у 2009 році Литва опинилася в складній економічній та фінансовій ситуації (рівень економіки країни впав на 15 %), що зумовило прийняття низки змін до законодавчих актів з метою виходу з кризи, стабілізації дефіциту бюджету Литовської Республіки і Державного фонду соціального страхування та збалансування грошових потоків. Такі зміни передбачали, зокрема, скорочення (зменшення) бюджетних соціальних виплат та заробітних плат окремим категоріям громадян.

В числі таких категорій громадян опинилися понад 450 тисяч працюючих пенсіонерів, яким, починаючи з 01 січня 2010 року, скоротили (зменшили) державні пенсії на підставі Тимчасового закону про перерахунок і виплату соціальних допомог Литовської Республіки (далі – Тимчасовий закон).

У зв'язку з численними зверненнями зазначених осіб до загальних судів з позовами про захист порушеного права низкою судів було подано клопотання до Конституційного Суду Литовської Республіки (далі – Конституційний Суд ЛР) про перевірку положень законодавчих змін на відповідність конституційному принципу верховенства права (конституційності).

06 лютого 2012 року Конституційний Суд ЛР ухвалив рішення «Про відповідність положень правових актів Литовської Республіки, які регулюють перерахунок і виплату пенсій у зв'язку з надзвичайно важкою економічною та фінансовою ситуацією в державі, Конституції Литовської Республіки» [1], в якій констатував, що «...Пункт 1 статті 5 Тимчасового закону про перерахунок та виплату соціальних допомог Литовської Республіки ... суперечить положенням Конституції Литовської Республіки».

Крім того, Конституційний Суд ЛР у рішенні зазначив, що закон про пенсійне забезпечення підлягає негайному прийняттю й, згідно з Конституцією, це може зробити лише Сейм, який має визначити розмір компенсації, умови та інші істотні елементи: «Законодавець повинен визначити початок виплати компенсацій і розумний період, протягом якого будуть відшкодовані збитки,

спричинені скороченням пенсій за віком. Визначаючи це, він повинен враховувати наслідки особливої ситуації та можливості держави, серед іншого, різні зобов'язання, взяті на себе державою, пов'язані з фінансовою дисципліною, а отже, з обов'язковістю збалансованості доходів і видатків державного бюджету» [1].

Однак через нерозроблення Сеймом відповідного компенсаційного механізму «постраждали» пенсіонери продовжували, як і до рішення Конституційного Суду ЛР, звертатися до судів з позовами про призначення недоотриманої частини державної пенсії після застосування положень статті 5 Тимчасового закону.

Як розвиток вказаної практики Литовської Республіки слід навести приклад, який стосувався законодавчих змін, що відбулися у зазначений період, і водночас характеризується більш прогресивним підходом держави у вирішенні подібних проблемних питань.

У 2009 році внаслідок законодавчих змін також відбулося зменшення доплати за кваліфікаційні класи та інші основні складові заробітної плати суддям та деяким категоріям державних службовців (зокрема, працівникам Спеціальної слідчої служби, Департаменту державної охорони, Департаменту виконання покарань, Служби цивільного захисту, Другого управління оперативної служби тощо), що призвело до понесення останніми збитків від 2 %.

Внаслідок розгляду справи Конституційний Суд ЛР у своєму рішенні від 01 липня 2013 року констатував, що закони, які встановлювали непропорційну шкалу зниження заробітної плати особам, праця яких оплачується за рахунок коштів державного чи муніципального бюджету, є такими, що суперечать Конституції, і відповідно зобов'язав законодавця негайно встановити механізм відшкодування безпідставно заподіяних цим особам збитків, тобто передбачити відповідну процедуру протягом розумного періоду часу (враховуючи, серед іншого, економічну та фінансову ситуацію в державі) щодо відшкодування в тій мірі, в якій зазначені збитки були непропорційно завдані [2].

Зауважимо водночас, що литовський законодавець декілька разів відтермінував прийняття закону про повернення невиплачених

частин заробітної плати публічних службовців. Це призвело до нових звернень громадян до Конституційного Суду.

У наступному своєму рішенні від 16 квітня 2014 року Конституційний Суд ЛР роз'яснив, що законодавець відповідно до конституційного принципу відповідального управління може відкласти визначення механізму відшкодування збитків, завданих непропорційним зниженням заробітної плати, та/або його здійсненням, на розумний строк, який можна визначити після оцінки економічної та фінансової ситуації в державі, враховуючи наслідки особливої ситуації та можливості держави, включаючи різні зобов'язання, взяті на себе державою, у тому числі ті, що стосуються фінансової дисципліни (з обов'язковим збалансуванням доходів державного бюджету та витрат) [3].

Крім того, додатково було роз'яснено, що право осіб, які зазнали збитків у зв'язку з непропорційним зниженням заробітної плати, має реалізовуватися за механізмом, встановленим законодавцем. Якщо законодавець безпідставно зволікає з її визначенням або якщо він буде визнаний неправильним (щодо строків виплати компенсацій та/або їх розмірів), особи, які зазнали цих збитків, можуть захистити свої порушені права в суді.

Аргументуючи таке тлумачення, Конституційний Суд зазначив, що законодавець, маючи обов'язок встановити механізм компенсації, повинен оцінити, які з заподіяних збитків є непропорційними. Хоча законодавець, не порушуючи вимоги щодо встановлення механізму відшкодування зазначених вище збитків без невинуватеної затримки, ще не виконав цього обов'язку, незрозуміло, наскільки ці збитки мають бути справедливо відшкодовані, щоб виконати вимогу про непропорційну компенсацію зменшеного розміру заробітної плати, а також з якого моменту починати, в яких частинах і в який термін реально її компенсувати (після оцінки економічного та фінансового стану держави та з урахуванням взятих нею зобов'язань). Проте, якщо законодавець безпідставно зволікає із встановленням або встановлює неправильний механізм компенсації, то порушені права можна захистити в суді.

Виконуючи рішення Конституційного Суду, лише 30 червня 2015 року Сейм Литовської Республіки прийняв Закон про відшкодування частини заробітної плати (окладу) особам, праця яких оплачується з коштів державного або муніципального бюджету, яка була непропорційно скорочена внаслідок економічної кризи (далі – Закон про відшкодування), який набув чинності (за деякими винятками) 01 вересня 2015 року та яким було визначено механізм відшкодування збитків, завданих особам, праця яких оплачується за рахунок коштів державного або муніципального бюджету, у зв'язку з непропорційним зниженням заробітної плати (окладу) під час економічної кризи.

Слід зазначити, що на виконання Закону Уряд Литовської Республіки 26 серпня 2015 року постановою № 903 «Про виконання Закону Литовської Республіки про відшкодування частини заробітної плати (окладу) осіб, праця яких оплачується з державного або муніципального бюджету, яка була непропорційно скорочена внаслідок економічної кризи» затвердив порядок повернення недоотриманої частини заробітної плати (окладу), соціальних та інших виплат, нарахування та виплати різниці в нарахованих виплатах (заробітній платі). Цією постановою встановлено порядок повернення незаконно зменшеної заробітної плати зазначених публічних службовців, за яким особа мала подати до установи чи органу заяву про необхідність нарахування належної їй частини заробітної плати, що підлягає поверненню; орган не пізніше як протягом 5 робочих днів повинен видати довідку про нараховану частину невиплаченої заробітної плати, а також різницю за соціальними та інші пільгами. Заяви про відшкодування особи мали подати до установи до 30 листопада 2020 року. Належна особі частина невиплаченої заробітної плати, яка підлягала поверненню, мала бути нарахована закладом з урахуванням сплати належних внесків на державне соціальне страхування та податку на доходи фізичних осіб, і відповідно нарахована сума підлягала виплаті у 2016–2020 роках у порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до Закону про відшкодування та постанови Уряду Литовської Республіки, у всіх випадках вся сума, що належала особі, повинна бути виплачена їй не пізніше 31 грудня 2020 року.

Необхідно акцентувати, що законодавством не передбачалося нарахування компенсації за несвоєчасність виплати відшкодованої частини невикраденої заробітної плати у період до 31 грудня 2020 року.

Отже, можна стверджувати, що інститут відшкодування шкоди, завданої неконституційними положеннями «скасованих» Конституційним Судом України законодавчих актів (окремих норм) потребує удосконалення, опираючись в тому числі на принципи й підходи прогресивної судової практики країн Європейського Союзу, зокрема Литовської Республіки. Зокрема, вважається доцільним вивчити та взяти за приклад позитивні напрацювання Уряду та Парламенту Литовської Республіки у виході з кризових явищ, пов'язані з відшкодуванням шкоди, завданої громадянам неконституційними актами.

Список використаних джерел

1. Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų, kuriomis reguliuojamas pensijų perskaičiavimas ir mokėjimas valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Nutarimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.433211?jfwid> (дата звернення: 30.10.2024).
2. Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Nutarimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.456751?jfwid=> (дата звернення: 30.10.2024).

3. Dėl Lietuvos Respublikos statymo, kuriuo atidėtas dėl neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą reglamentuojančio įstatymo projekto pateikimo terminas, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Nutarimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. Nr. KT30-N19/2015. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3c6ffe608f0111e59c9a8f8c9980906b?jfwid=6ar7pezcn> (дата звернення: 30.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Олексій Кот, директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України. Член Науково-консультативної ради при Верховному Суді.

Має багаторічний досвід юридичної та адвокатської практики.

Працював на наукових посадах у Науково-дослідному інституті приватного права і підприємництва імені Ф.Г. Бурчака НАПрН України.

Професор кафедри цивільного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (за сумісництвом).

Опублікував понад 100 наукових та науково-методичних праць.

Олексій КОТ,

директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
доктор юридичних наук, професор

ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ СУПЕРЕЧЛИВИМ АКТОМ, У ПРАКТИЦІ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Особливості та межі розгляду Судом справедливості Європейського Союзу (далі – Суд) питань, пов'язаних з відшкодування шкоди, заподіяної суперечливим актом, зумовлені насамперед специфікою повноважень Суду.

Так, відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – Договір) Суд має юрисдикцію ухвалювати попередні рішення стосовно: (а) тлумачення Договорів; (б) чинності та тлумачення актів установ, органів, служб та агенцій Союзу. Якщо таке питання порушено в будь-якому суді держави-учасниці, цей суд, якщо вважає, що рішення з цього питання є необхідним для надання йому можливості прийняти рішення, може звернутися із запитом до Суду ухвалити рішення щодо цього питання. Крім цього, згідно зі статтею 258 Договору, якщо Комісія (Європейська комісія – прим. авт.) вважає, що держава-учасниця не виконала зобов'язання за Договорами (Договором та Договором про Європейський Союз – прим. авт.), Комісія надає обґрунтований висновок із цього питання після надання відповідній державі можливості надати свої пояснення. Якщо відповідна держава не дотримується цього висновку протягом часу, встановленого Комісією, Комісія може передати питання на розгляд Суду [1].

Відповідно до статті 268 Договору Суд також має юрисдикцію у спорах, пов'язаних із відшкодуванням збитків, передбачених в частинах 2 та 3 статті 340 Договору, що включає в себе позадоговірну

відповідальність Союзу щодо відшкодування будь-якої шкоди, завданої його установами або службовцями під час виконання ними своїх обов'язків [1]. У цьому аспекті слід урахувати також частину третьої статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, згідно з якою кожна особа має право вимагати від Союзу відшкодування будь-якої шкоди, заподіяної його установами або службовцями під час виконання ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, що є спільними для законодавства держав-учасниць [2].

У науці звертається увага на ключову відмінність між відповідальністю ЄС за статтею 340 Договору та відповідальністю держави за відшкодування збитків, що полягає у вирішенні питання щодо першої виключно Судом та роздвоєння питання щодо другої між національним судом, який звертається до Суду відповідно до статті 267 Договору, та Судом, який розглядає попереднє звернення. Це, у свою чергу, призводить до традиційного розподілу функцій між Судом та національними судами відповідно до статті 267 Договору, за яким перший тлумачить право ЄС, а другий застосовує відповідне тлумачення до фактичних обставин справи [3, р. 30].

Для цілей цієї короткої розвідки у контексті повноважень Суду, визначених статтею 267 Договору, прикметним є рішення Суду від 26.01.2010 у справі «*Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v Administración del Estado*», в якій Суд розглядав питання щодо тлумачення принципів ефективності та еквівалентності у світлі правил, що застосовуються в правовій системі Іспанії, до позовів про відшкодування збитків проти держави у зв'язку з порушенням права ЄС. За обставинами справи в основному провадженні позов компанії про відшкодування збитків було обґрунтовано посиланням на рішення Суду в справі «*Commission v Spain*» від 06.10.2006, у якому Суд постановив, що Закон 37/1992 Іспанії порушував Шосту Директиву. У рішенні від 26.01.2010 Суд звернув увагу на тотожність мети позову компанії про відшкодування збитків у зв'язку з порушенням права ЄС та позову, який міг бути поданий компанією на підставі можливого порушення Конституції Іспанії. Виходячи з наявної в національному

праві Іспанії вимоги щодо необхідності вичерпання всіх засобів захисту виключно для першого позову, Суд зробив висновок, що право ЄС виключає застосування правила держави-учасниці, згідно з яким позов про відшкодування збитків проти держави, у якому стверджується, що національне законодавство порушує право ЄС, що було встановлено рішенням Суду, прийнятим відповідно до статті 226 Договору, може бути задоволений лише в тому випадку, якщо заявник попередньо вичерпав усі національні засоби правового захисту для оскарження дійсності адміністративного заходу, яким було завдано шкоди, та прийнятого на підставі цього законодавства, за умов, коли таке правило не застосовується до позову про відшкодування збитків проти держави, у якому стверджується про порушення національним законодавством Конституції, що було встановлено компетентним судом [4].

В аспекті реалізації Судом повноважень, передбачених статтею 258 Договору, заслуговує на увагу рішення Суду від 28.06.2022 у справі «*European Commission v Kingdom of Spain*», яку було ініційовано у зв'язку з невиконанням державою обов'язків за статтею 258 Договору. У рішенні Суд визнав невиконання Королівством Іспанія своїх зобов'язань згідно з принципом ефективності шляхом прийняття чинних положень національного законодавства, які передбачають відшкодування збитків або шкоди, завданих особам, унаслідок порушення іспанським законодавством права ЄС за умов:

- наявності рішення Суду про те, що застосоване законодавче положення несумісне з правом ЄС;

- отримання особою, якій завдано шкоди, в будь-якому суді остаточного рішення про відмову в позові, яким оскаржено адміністративний акт, що спричинив збитки або шкоду, не передбачаючи винятків для випадків, коли збитки або шкода є прямим наслідком дії або бездіяльності законодавчої влади, які суперечать праву ЄС, за відсутності будь-якого адміністративного акта, що може бути оскаржений;

- дотримання строку позовної давності в один рік з моменту публікації в «Офіційному віснику Європейського Союзу» рішення

Суду, у якому встановлено несумісність застосованого положення законодавства з правом ЄС, не охоплюючи випадки, коли такого рішення не існує;

- можливості присудження компенсації лише за збитки або шкоду, які були завдані протягом п'яти років, що передували даті відповідної публікації, якщо інше не передбачено в такому рішенні [5].

Переходячи до засадничих підходів Суду, які стосуються визначення умов відшкодування шкоди, заподіяної суперечливим актом, слід зауважити, що такі підходи в цілому впливають з тлумачення Судом частини другої статті 340 Договору та відповідають правилам, сформульованим у практиці Суду щодо позадоговірної відповідальності ЄС та держав-учасниць.

Водночас характерним є те, що одне з визначальних рішень Суду, яке суттєво вплинуло на формування та подальший розвиток практики Суду у світлі вказаної відповідальності, було прийнято в справі, де заявник стверджував про завдання йому шкоди прийняттям Радою ЄС Регламенту № 769/68 через суперечність Регламенту положенню Договору про створення Європейського економічного співтовариства. У рішенні від 02.12.1971 у справі *«Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities»* Суд зазначив, що позадоговірна відповідальність Співтовариства передбачає щонайменше протиправний характер діяння, яке вважається причиною шкоди. Якщо йдеться про законодавчі дії, пов'язані із заходами економічної політики, Співтовариство не несе позадоговірної відповідальності за шкоду, завдану особам внаслідок таких дій, відповідно до положень, які містяться в частині другій статті 215 Договору про створення Європейського економічного співтовариства, за винятком випадків, коли мало місце досить грубе порушення основоположних норм права, спрямованих на захист особи [6].

У рішенні від 19.11.1991 в об'єднаних справах *«Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic»* Суд наголосив на важливості відповідальності держави-учасниці за порушення права Співтовариства, виснувавши про порушення повної ефективності

правил Співтовариства та послаблення захисту прав, наданих такими правилами, у разі неможливості отримання особами відшкодування, коли їх права порушуються шляхом порушення права Співтовариства, за яке держава-учасниця може бути притягнута до відповідальності [7].

Розглядаючи відповідальність держави-учасниці за шкоду, заподіяну особі, Суд у подальших рішеннях сформулював 3 умови, які мають бути наявними для надання особі права на відшкодування: порушена норма права має бути спрямована на надання прав окремим особам; порушення має бути достатньо суттєвим; має існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням зобов'язання, покладеного на державу, та шкодою, завданою потерпілим сторонам [8, 9].

Список використаних джерел

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 26.10.2024).
2. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 26.10.2024).
3. Paul P. Craig. The EU, the Member States and Damages Liability. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3880596 (дата звернення: 27.10.2024).
4. JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) of 26 January 2010 In Case C-118/08 «Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v Administración del Estado». URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72659&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7098270> (дата звернення: 27.10.2024).
5. JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) of 28 June 2022 In Case C-278/20 «European Commission v Kingdom of Spain». URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=261801&part=1&doclang=EN&text&dir=&occ=first&cid=752622> (дата звернення: 27.10.2024).

6. JUDGMENT OF THE COURT of 2 December 1971 In Case 5/71 «Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities» URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88083&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7497925> (дата звернення: 27.10.2024).
7. JUDGMENT OF THE COURT of 19 November 1991 In Joined Cases C-6/90 and C-9/90 «Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic». URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7224499> (дата звернення: 27.10.2024).
8. JUDGMENT OF THE COURT of 4 July 2000 In Case C-352/98 P «Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities». URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45418&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7391983> (дата звернення: 27.10.2024).
9. JUDGMENT OF THE COURT of 5 March 1996 In Joined Cases C-46/93 and C-48/93 «Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factor-tame Ltd and others». URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=unconstitutional&docid=81389&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7173509> (дата звернення: 27.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Антон Монаєнко, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Член Науково-консультативної ради при Верховному Суді.

Юридичну освіту отримав у Львівському національному університеті імені Івана Франка.

Останні 15 років працював на керівних посадах у закладах вищої освіти.

Опублікував понад 120 наукових праць.

Антон МОНАЄНКО,

головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

ПРАКТИКА СУДУ ЄС З ПИТАНЬ ВІДШКОДУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА КОМПЕНСАЦІЇ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ ДЕРЖАВАМИ-ЧЛЕНАМИ ТА ІНСТИТУЦІЯМИ ЄС

ЄС має розвинену правову систему, яка дозволяє фізичним та юридичним особам вимагати відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення прав, гарантованих правом ЄС. Одним із ключових інструментів захисту прав людини є Хартія основоположних прав ЄС (далі – Хартія), яка гарантує широкий спектр прав, включно з правом на ефективний засіб правового захисту та справедливий судовий розгляд (стаття 47). Суд ЄС відіграє важливу роль у забезпеченні дотримання цих прав і розвитку практики щодо відшкодування як матеріальної, так і компенсації моральної шкоди.

Стаття 41 Хартії передбачає право на добру адміністрацію, яке включає право кожної особи на відшкодування за шкоду, заподіяну інституціями ЄС у процесі їх діяльності. Стаття 47 Хартії гарантує право на ефективний засіб правового захисту, яке включає можливість отримати відшкодування за порушення прав людини.

Суд ЄС вказує на необхідність ефективного захисту прав і можливості отримати відшкодування за шкоду, якщо таке порушення сталося внаслідок дій або бездіяльності інституцій ЄС або держав-членів, що порушують норми права ЄС.

I. Щодо відшкодування матеріальної шкоди, завданої державами-членами, Суд ЄС розвинув концепцію відповідальності держав за порушення права ЄС у справі *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* (об'єднані справи C-6/90 та C-9/90) від

19.11.1991 р. [1]. Рішення Суду ЄС у цій справі є одним із найважливіших прецедентів у праві ЄС, яке закріпило принцип відповідальності держав-членів ЄС за порушення права ЄС. Воно стало основою для розвитку механізму відшкодування збитків громадянам та юридичним особам у разі порушення державою прав, закріплених правом ЄС. Зокрема, Франкович та інші працівники зазнали матеріальних збитків через те, що Італія не імплементувала Директиву 80/987/ЄЕС, яка зобов'язувала держави-члени ЄС забезпечити гарантії виплат працівникам у випадку банкрутства роботодавців. Директива передбачала створення національних фондів гарантій для забезпечення таких виплат, проте Італія не вжила необхідних заходів для її виконання.

Оскільки Франкович та його співробітники не змогли отримати належні виплати через бездіяльність італійського уряду, вони подали до суду позов, вимагаючи відшкодування відповідних збитків.

Основним питанням у цій справі було те, чи мають фізичні особи право вимагати відшкодування збитків від держави за невиконання нею зобов'язань щодо імплементації актів права ЄС. Франкович вимагав відшкодування на підставі того, що невиконання Італією своїх зобов'язань порушило його права, гарантовані Директивою 80/987.

Суд ЄС прийняв рішення, що держава-член ЄС несе відповідальність за шкоду, завдану особам внаслідок порушення нею зобов'язань за правом ЄС. Основні висновки Суду ЄС у цій справі полягають в такому:

1. Прямий ефект права ЄС. Суд ЄС підтвердив, що окремі положення права ЄС, зокрема директиви, можуть мати «прямий ефект», якщо вони є достатньо чіткими та безумовними. Це означає, що громадяни можуть посилатися на такі положення навіть без їх імплементації в національне законодавство.

2. Відповідальність держави за порушення права ЄС. Суд ЄС постановив, що держави-члени ЄС зобов'язані відшкодувати збитки, завдані громадянам через невиконання своїх зобов'язань за правом ЄС, якщо виконуються три ключові умови:

- положення права ЄС має надавати права індивіду. У цій справі Директива 80/987 надавала працівникам право на захист у разі банкрутства роботодавця;

- порушення має бути достатньо серйозним. Відсутність імплементації директиви з боку Італії було визнано серйозним порушенням;

- прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням і завданою шкодою. Суд ЄС у цій справі визнав, що шкода, завдана Франковичу та іншим працівникам, була безпосереднім наслідком бездіяльності Італії.

3. Механізм відповідальності держави. Рішення Суду ЄС у справі *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* встановило принцип, що громадяни можуть вимагати відшкодування від держави за шкоду, якщо держава не виконує свої зобов'язання за правом ЄС.

Справа *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* створила прецедент для багатьох подібних справ і заклала фундамент для розвитку принципу відповідальності держави-члена за порушення права ЄС. Відтепер громадяни та юридичні особи можуть вимагати відшкодування від держави за збитки, завдані через неправильну імплементацію або невиконання норм права ЄС.

Цей принцип також був розвинений у наступних справах Суду ЄС, зокрема, таких як *Brasserie du Pêcheur* (C-46/93) та *Factortame* (C-48/93), які уточнили критерії та обставини, за яких держави-члени можуть бути притягнуті до відповідальності.

Тому рішення Суду ЄС у справі *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* стало визначальним для європейського правопорядку, оскільки не лише зміцнило верховенство права ЄС, але й надало громадянам ефективний механізм захисту їх прав, забезпечивши можливість вимагати відшкодування матеріальної шкоди від держави-члена у випадку невиконання нею своїх зобов'язань.

II. Щодо моральної шкоди Суд ЄС визнає можливість компенсації моральної шкоди, хоча це питання складніше з точки зору наявності доказової бази. У випадку з моральною шкодою важливим є належне обґрунтування, що потерпіла особа зазнала істотного страждання, яке можна визнати підставою для відповідної компенсації. Наприклад,

у справі *Claire Staelen v European Parliament* (справа T-24/01) від 05.03.2003 р. [2] рішення Суду ЄС першої інстанції стосується питання компенсації моральної та відшкодування матеріальної шкоди, завданої громадянину ЄС внаслідок дій інституцій ЄС. Справа фокусується на процедурних питаннях працевлаштування та звільнення в Європейському Парламенті та обґрунтованості вимог відшкодування збитків та компенсації моральної шкоди, що виникли внаслідок передбачуваного порушення прав позивача.

Жан-П'єр Стален (Jean-Pierre Staelen) подавав свою кандидатуру на кілька посад в Європейському Парламенті, але в результаті процесу відбору йому було відмовлено у працевлаштуванні. Стален стверджував, що цей процес був порушений, його кандидатуру неправомірно відхилили, і що під час цього йому завдали моральної та матеріальної шкоди. Зокрема, він вимагав компенсації за моральні страждання та втрачені можливості працевлаштування.

Стален подав позов до Суду ЄС першої інстанції, стверджуючи, що дії Європейського Парламенту порушили його права, гарантовані правом ЄС, зокрема право на справедливе ставлення та відсутність дискримінації.

Основна правова проблема полягала в тому, чи можна вимагати компенсації моральної шкоди від інституцій ЄС, зокрема таких, як Європейський Парламент, у випадку порушення процедурних норм під час процесу працевлаштування, а також як має бути доведена ця шкода і чи достатньо доказів для її компенсації.

Суд ЄС першої інстанції розглянув вимоги Сталена щодо компенсації моральної та відшкодування матеріальної шкоди, звертаючи увагу на кілька ключових аспектів:

1. Відповідальність інституцій ЄС за порушення. Суд ЄС першої інстанції підтвердив, що інституції ЄС можуть нести відповідальність за дії, які спричиняють шкоду громадянам, якщо ці дії є порушенням норм права ЄС або принципів добросовісності та справедливості. Це підтверджує положення статті 340 Договору про функціонування ЄС (TFEU), яка передбачає відповідальність Союзу за збитки, завдані його інституціями.

2. Моральна шкода. У своєму рішенні Суд ЄС першої інстанції визнав, що моральна шкода може бути предметом компенсації, однак заявник повинен чітко довести наявність такої шкоди. Для цього потрібні чіткі докази того, що особа зазнала значних страждань або втрат, які прямо пов'язані з діями інституції ЄС.

3. Недостатність доказів. У випадку Сталена Суд ЄС першої інстанції постановив, що він не надав достатньо доказів, які б підтвердили наявність моральної шкоди або будь-яких серйозних порушень під час процесу його працевлаштування. Суд зазначив, що сам факт відмови у працевлаштуванні, навіть якщо він може викликати розчарування у кандидата, не є достатнім для компенсації моральної шкоди без чіткої доказової бази.

4. Матеріальна шкода. Щодо матеріальної шкоди, яку заявник намагався довести через втрату можливостей працевлаштування, Суд ЄС першої інстанції також дійшов висновку, що немає прямих доказів причинно-наслідкового зв'язку між діями Європейського Парламенту та втратою реальних можливостей для кар'єри.

Це рішення Суду ЄС першої інстанції становило високий стандарт для доказування моральної шкоди в подібних справах проти інституцій ЄС. Громадяни повинні довести, що моральна шкода не лише існує, але і безпосередньо пов'язана з порушенням норм права ЄС. Справа також підкреслила важливість дотримання процедурних норм у процесі працевлаштування в інституціях ЄС, водночас підтвердивши, що саме порушення цих норм не завжди автоматично призводить до компенсації моральної шкоди.

Рішення Суду ЄС першої інстанції також демонструє, що Суд автоматично не надає права на відшкодування матеріальної або компенсації моральної шкоди без наявності належних доказів і встановленого причинно-наслідкового зв'язку між діями інституцій ЄС і відповідною шкодою. Рішення Суду ЄС першої інстанції у справі *Claire Staelen v European Parliament* (справа T-24/01) продемонструвало важливість доказової бази у справах про компенсацію моральної і відшкодування матеріальної шкоди. Суд ЄС першої інстанції підкреслив

необхідність наявності прямих доказів порушення прав та настання шкоди, а також зв'язку між ними. Це рішення встановило важливий прецедент для подальших справ, де громадяни намагаються отримати компенсацію від інституцій ЄС за передбачувані порушення їх прав.

Отже, варто зазначити, що практика Суду ЄС щодо відшкодування матеріальної та компенсації моральної шкоди демонструє чіткий механізм захисту прав осіб, які постраждали від порушень з боку держав-членів або інституцій ЄС, а також відіграє ключову роль у гарантуванні правової визначеності та ефективності судового захисту. Суд ЄС продовжує розвивати свою практику, що сприяє зміцненню принципу верховенства права та захисту прав людини в межах Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Рішення Суду ЄС від 19.11.1991 р. у справі *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* (об'єднані справи C-6/90 та C-9/90). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006> (дата звернення: 25.09.2024).
2. Рішення Суду ЄС першої інстанції від 05.03.2003 р. у справі *Staelen v. Parliament* (справа T-24/01). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001TJ0024&qid=1731422087859> (дата звернення: 25.09.2024).

Коротка біографічна довідка



Анатолій Колодій, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, академік Академії наук вищої школи України, лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки 2018 року, заслужений юрист України.

Стаж науково-педагогічної роботи у вищих закладах освіти 36 років.

Сфера наукових інтересів: права, свободи та обов'язки людини і громадянина, принципи права, правове регулювання, правова система, конституційний статус органів держави та місцевого самоврядування, державне будівництво та місцеве самоврядування; основи демократії. Автор понад 220 наукових та навчально-методичних праць.



Вікторія Тернавська, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, кандидат юридичних наук, доцент.

Стаж науково-педагогічної роботи у вищих закладах освіти 20 років.

Сфера наукових інтересів: права людини, правова політика, правова глобалістика.

Автор понад 70 наукових та навчально-методичних праць.

Анатолій КОЛОДІЙ,

головний науковий співробітник

відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації
законодавства України до права ЄС

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України,
доктор юридичних наук, професор

Вікторія ТЕРНАВСЬКА,

провідний науковий співробітник

відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації
законодавства України до права ЄС

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ОРГАНАМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТИ

Українська держава відповідно до частини другої статті 3 Конституції України має своїм головним обов'язком забезпечення прав та свобод людини і громадянина [1]. У вітчизняній юридичній літературі поняття «забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина» трактується по-різному, а саме: як «система їх гарантування з боку державних інститутів, яка функціонує у правовому режимі і до якої входять такі елементи, як компетенція, охорона, захист, а також створення необхідних умов для реальної реалізації людиною своїх прав і свобод» [2, с. 166-167]; як «створення сприятливих умов для їх здійснення, охорона, захист суб'єктивних свобод від правопорушення, відновлення порушеного права компетентними державними органами чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами та об'єднаннями громадян шляхом здійснення матеріальних і процесуальних юридичних засобів»

[3, с. 153]. На нашу думку, *забезпечення прав та свобод людини і громадянина* в Україні необхідно розуміти як діяльність, спрямовану на закріплення (регламентацію) прав та свобод, формування найбільш сприятливої атмосфери (умов) для фактичного їх втілення у суспільних відносинах, профілактику, попередження, недопущення можливих порушень прав та свобод, встановлення об'єктивної істини, осіб, що скоїли правопорушення, їх право- і дієздатності та виконання щодо них покарань, відновлення їх первинної якості, повної здатності (у теоретичній та практичній площині) задовольняти потреби та інтереси громадян. Водночас до структури поняття забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні необхідно віднести такі елементи: 1) утвердження; 2) створення умов; 3) реалізація; 4) охорона; 5) захист; 6) відтворення прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Кожна держава-учасниця Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. зобов'язується відповідно до статті 2 цього міжнародного акту поважати і забезпечувати всім особам, які знаходяться в межах її території та під її юрисдикцією, їх права і свободи без будь-якого розрізнення щодо раси, кольору шкіри, статті, мови та інших особливостей особистості, вживаючи законодавчих або інших заходів, які можуть виявитися необхідними для здійснення прав, визнаних у цьому Пакті відповідно до своїх конституційних процедур. Зокрема, йдеться про ефективний засіб правового захисту, який держава повинна забезпечити таким способом, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними органами судової, виконавчої чи законодавчої влади або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави [4].

На нашу думку, *захист прав та свобод людини і громадянина* в Україні – це компетентна діяльність органів державної влади, правоохоронних та правозахисних органів, громадських організацій, їх посадових осіб, а також громадян, що здійснюється на підставі нормативно-правових актів, з метою виявлення правопорушень, встановлення об'єктивної істини, осіб, що їх скоїли, їх право- і дієздатності та виконання щодо них

покарань. Елементами захисту прав та свобод людини і громадянина є: а) права і свободи людини і громадянина; б) нормативно-правові акти, в яких вони викладаються; в) суб'єкти правозахисної діяльності, їх статус, повноваження; г) діяльність суб'єктів правозахисної діяльності, їх взаємодія, акти з виявлення правопорушень, встановлення об'єктивної істини, осіб, що їх скоїли, їх право- і дієздатності та виконання щодо них покарань (відповідальності); д) законність, у межах якої відбувається правозахисна діяльність; е) правопорядок як кінцевий результат правозахисної діяльності.

Одним із важливих засобів правового захисту є конституційна скарга як відносно новий засіб для правової системи України, що спрямований на відновлення порушеного права громадянина держави у разі, коли всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Цей засіб захисту прав людини і громадянина передбачений в конституціях багатьох європейських держав. Зокрема, в пункті 4-а частини першої статті 93 Основного Закону ФРН визначено, що кожна особа може подати конституційну скаргу до Федерального Конституційного Суду Німеччини, якщо вона вважає, що одне з базових прав чи одне з прав, передбачених параграфом 4 статті 20 або статтями 33, 38, 101, 103 чи 104, були порушені органами публічної влади [5]. Однак, на відміну від конституційного законодавства ФРН, статтею 151¹ Конституції України запроваджено неповну нормативну конституційну скаргу, незважаючи на численні рекомендації Венеційської комісії (пункти 34, 35 Висновку № 870/2016) [6]. Згідно з частиною першою статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII конституційною скаргою є подане до Конституційного Суду України письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу [7]. Водночас частина третя статті 152 Конституції України визначає, що держава відшкодовує особі матеріальну чи моральну шкоду, завдану актами і діями, що визнані Судом неконституційними. Враховуючи це положення та виходячи з

положень правової доктрини, де правовими актами визнаються акти-документи (нормативні та індивідуальні) та акти-дії [8, с. 74, 80], є всі підстави для доктринального та офіційного витлумачення цієї норми таким чином, що де-юре має місце повна конституційна скарга.

У частині третій статті 152 Конституції України встановлено, що спричинена особі шкода відшкодовується у встановленому законом порядку. Однак за відсутності законодавчого визначення процедури відшкодування такої шкоди на практиці виникає низка серйозних проблем у задоволенні законних і конституційно гарантованих прав особи на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, спричиненої актами і діями, визнаними неконституційними. Так, Ю. Баулін, акцентуючи увагу на необхідності саме законодавчого врегулювання низки процедурних питань, пов'язаних із розглядом Конституційним Судом України такої категорії справ, слушно зазначає, що, по-перше, необхідно визначитися з «можливістю виходу за межі конституційної скарги у разі встановлення ознак неконституційності інших правових актів», та, по-друге, потрібно визначити «правові наслідки рішення КСУ, зокрема, у разі визнання неконституційними положень закону, який застосовувався в остаточному судовому рішенні у справі щодо скаржника, відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої йому рішенням, що ґрунтувалося на неконституційному законі» [9, с. 38–39]. У свою чергу Д. Терлецький слушно зауважує, що хоча є всі підстави для застосування наслідків, передбачених статтею 1175 Цивільного кодексу України, водночас судами задовольняються вимоги майнового характеру щодо соціальних виплат, натомість фактично відсутня правозастосовна практика щодо вирішення майнових вимог в інших сферах, як і щодо відшкодування моральної шкоди, а застосування принципу *ex nunc* для таких справ є неприпустимим [9, с. 302].

Таким чином, конституційна скарга є важливим засобом захисту конституційних прав і свобод особи, що впливає не лише на правозахисну практику, але і правотворчу, оскільки наслідком задоволення Конституційним Судом України конституційної скарги особи є зміни в чинному законодавстві – втрата чинності нормативно-

правовим актом (чи певної його частини), визнанням неконституційним, та прийняття нового, удосконаленого правового акта, що має на меті належне врегулювання певної сфери суспільних відносин. Водночас захист прав та свобод особи в Україні є лише одним з елементів механізму забезпечення прав та свобод особи, а тому існує нагальна потреба в удосконаленні чинного законодавства з метою встановлення нормативної процедури відновлення порушеного права особи та відшкодування їй спричиненої матеріальної і моральної шкоди актами і діями органів публічної влади, що визнані Конституційним Судом України неконституційними.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Степаненко К. Еволюція терміна «забезпечення» щодо прав і свобод людини. *Міжнародна поліцейська енциклопедія* : У 10 т. Т. II. / відп. ред. Ю. І. Римаренко [та ін.]. Київ: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. 1224 с.
3. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія. Київ: Алерта, 2008. 472 с.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнародний документ ООН від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 28.10.2024).
5. Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html (дата звернення: 28.10.2024).
6. Висновок щодо Проекту закону Про Конституційний Суд України : Висновок від 12.12.2016 р. № 870/2016. Європейська Комісія за демократію через право (Венеційська комісія). URL : <https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vysnovok%20pzk.pdf> (дата звернення: 28.10.2024).

7. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 1: А–Г / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ: «Укр. енцикл.», 1998. 672 с.
9. Баулін Ю. Двадцять років вітчизняної конституційної юрисдикції: здобутки та перспективи. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 4-5. С. 23-40.
10. Терлецький Д.С. Відшкодування шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними: аналіз правозастосування. *Правове життя сучасної України : у 2 т. : матер. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 17 трав. 2019 р.) / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : ВД «Гельветика», 2019. Т. 1. С. 300-303.

Коротка біографічна довідка



Оксана Гнатів, доцент кафедри цивільного права та процесу Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат юридичних наук, доцент.

Має багаторічний досвід викладацької роботи, досвід адвокатської практики.

Сфера наукових інтересів: цивільне право, цивільне процесуальне право, господарське право, правове регулювання публічних закупівель в Україні, розрахунки у цивільному обороті, захист цивільних прав та інтересів фізичних осіб.
Автор понад 120 наукових публікацій.

Оксана ГНАТІВ,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Львівського національного університету імені Івана Франка,

кандидат юридичних наук, доцент

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ АКТАМИ, ЩО ВИЗНАНІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Конституція України [1] містить дві статті, які стосуються відшкодування шкоди державою. Йдеться про статтю 56 і частину третю статті 152 Основного Закону. Обидві норми стосуються недоговірних зобов'язань, виникнення яких зумовлене завданням шкоди неправомірною поведінкою суб'єкта владних повноважень. Однак умови і порядок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим, їх посадовими або службовими особами, розкриваються у нормах глави 82 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [2].

Відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Незважаючи на те, що станом на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який безпосередньо врегульовує порядок відшкодування шкоди, чинне цивільне законодавство України містить загальні положення про відшкодування шкоди, які застосовуються до усіх випадків завдання шкоди неправомірною поведінкою.

У статті 1175 ЦК України урегульовано відшкодування шкоди, завданої у сфері нормотворчості, однак законодавець вживає термін «визнання незаконним». Ця норма застосовується до випадків, коли підзаконні акти, які не відповідають чинним законам України,

визнані протиправними та нечинними. Водночас ця норма не може застосовуватися до актів, визнаних неконституційними, оскільки не враховує особливості такого відшкодування.

У конституційній нормі, яка міститься у частині третій статті 152, сформульовано загальну підставу відшкодування шкоди, а саме – завдання шкоди неправомірною поведінкою суб'єкта владних повноважень, яка проявляється у прийнятті неконституційного акта. За таких обставин виникає питання можливості застосування до цих відносин загальних положень глави 82 ЦК України про відшкодування шкоди.

Загальними умовами відшкодування шкоди відповідно до глави 82 ЦК України є:

- 1) неправомірна поведінка суб'єкта;
- 2) наявність шкоди, яка заподіяна особі у зв'язку із неправомірною поведінкою;
- 3) причиново-наслідковий зв'язок між неправомірною поведінкою і шкодою, яка заподіяна особі;
- 4) вина суб'єкта.

Зобов'язання, яке передбачене частиною третьою статті 152 Конституції України, має свої особливості. По-перше, для його виникнення не має правового значення вина суб'єкта публічної влади, який прийняв неконституційний нормативно-правовий акт. По-друге, нормативно-правовий акт визнаний у встановленому законом порядку неконституційним. При цьому слід враховувати ту обставину, що шкода особі завдається, як правило, конкретним рішенням, тобто актом індивідуальної дії, що ґрунтується на акті, який визнаний неконституційним.

Якщо на підставі неконституційного нормативно-правового акту було ухвалено судові рішення, процесуальні кодекси передбачають спеціальну процедуру його перегляду. Зокрема, глава 3 Розділу V Цивільного процесуального кодексу України [3] передбачає, що встановлення неконституційності нормативно-правового акта є підставою для перегляду судового рішення, яке не виконане, у зв'язку

з виключними обставинами за умови звернення особи протягом визначеного процесуального строку.

Якщо ж йдеться про прийняття іншим суб'єктом, аніж судом, рішення, в основу якого покладено неконституційний нормативно-правовий акт, особа, якій заподіяна шкода, має право звернутися до суду з позовом про визнання відповідного рішення незаконним і відшкодування шкоди. У цьому випадку шкода завдається не безпосередньо неконституційним актом, а прийнятим на його підставі рішенням.

У випадку, якщо судові рішення не може бути переглянуте у зв'язку з виключними обставинами, особа може обґрунтувати наявність шкоди, що заподіяна їй неконституційним нормативно-правовим актом, оскільки іншого ефективного способу захистити свої права така особа не має. В усіх вище перелічених випадках особа, права та/або законні інтереси якої порушені внаслідок прийняття неконституційного нормативно-правового акта, має право на ефективний спосіб захисту, який забезпечить їй відновлення порушеного права або відшкодування завданої шкоди.

Ще одним важливим аспектом є момент визнання акта неконституційним. У статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» 2017 року сформульована імперативна норма, згідно із якою неконституційні акти втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення [4]. Однак за цих умов виникає ситуація, коли неконституційний акт визнається таким не з моменту його прийняття, а з моменту прийняття Конституційним Судом України рішення про його неконституційність. Складається ситуація, що певний час цей акт правомірний (правочинний), а стає неправомірним лише після встановлення цього факту компетентним органом конституційної юрисдикції.

Проте слід розмежовувати момент, з якого акт є неконституційним, та момент, з якого він втрачає чинність. На мою думку, акт повинен вважатися неконституційним з моменту його прийняття, крім

випадків, встановлених законом. До таких випадків потрібно віднести ситуацію, коли акт став неконституційним внаслідок внесення змін до Конституції України після його прийняття. У цьому випадку момент неконституційності повинен співпадати із датою ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення. Момент втрати чинності може мати значення для початку перебігу позовної давності за позовами про відшкодування шкоди, завданої актами індивідуальної дії, прийнятими на основі неконституційного акта.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16 січня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 28.10.2024).
3. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України № 1618-IV від 18 березня 2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 28.10.2024).
4. Про Конституційний Суд України: Закон України № 2136-VIII від 13 липня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 28.10.2024).

Коротка біографічна довідка



Лариса Трофімова, суддя Черкаського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент.

Працювала на державній службі.

Має багаторічний досвід викладацької та наукової роботи.

З 2000 року – практикуючий юрист, з 2002 викладач (на умовах сумісництва) у закладах вищої освіти, з 2010 року – суддя у сфері адміністративного судочинства, з 2015 – тренер-викладач Національної школи суддів України.

Сфера наукових інтересів: конституційне право, адміністративне право і процес, фінансове і податкове право, публічне управління.

Автор понад 150 наукових праць.

Лариса ТРОФІМОВА,

суддя Черкаського окружного адміністративного суду,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник

ПРО ПИТАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ АКТАМИ, ЩО ВИЗНАНІ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ

Питаннями ефективного та справедливого захисту прав людини опікуються нормопросектувальники, судді, адвокати, науковці, практики, аналітики, управлінці, фізичні та юридичні особи, активні представники громадянського суспільства. Формування і забезпечення єдності судової практики Верховного Суду має ключове значення як орієнтир обґрунтованості відступів не лише для однотипності застосування у типових справах, але й убезпечує від судових помилок під час обрання способу поновлення прав особи у справах, що з урахуванням фільтрів не потрапляють до касаційного перегляду. Наявні суперечності нормативно-правового регулювання правовідносин та юридична невизначеність мають слугувати підставою для реагування суддями під час вирішення публічно-правових спорів відповідно до частин третьої та четвертої статті 7 КАС України.

Людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції України й гарантує право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя [1, с. 124]. Суспільний інтерес в усуненні сумніву в законності та обґрунтованості судового рішення переважає над суспільним інтересом, що виявляється у дотриманні принципу юридичної визначеності (*res judicata*). У разі конкуренції між правильним і стабільним перевагу потрібно надавати першому. Для усунення цього сумніву судові рішення, навіть те, що набрало законної сили, може бути переглянуте за заявою учасника справи або іншої зацікавленої

особи, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки [1, с.119].

З огляду на статті 3, 55 Конституції України, відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України, статті 1175 ЦК України, якщо особи зазнала шкоди від дії закону, визнаного неконституційним, вона може вимагати відшкодування. У справі № 300/2457/19 від 18 червня 2024 року (ЄДРСР 119818953) об'єднана палата Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду дійшла висновку про відсутність підстав для розгляду справи об'єднаною палатою за позовом до Держави Україна в особі Головного управління ДКС України в області, Держави Україна в особі Державної казначейської служби України, третя особа – Головне управління ПФУ в області, про стягнення шкоди (щодо Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, яким визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України). В окремій думці судді О.М. Ситнік у справі № 916/1423/17 від 03 вересня 2019 року (ЄДРСР 87888378) зазначено: у разі **доведення неправомірної бездіяльності посадових осіб**, їх вини та причинно-наслідкового зв'язку розмір шкоди, з урахуванням **компенсаційних засад цивільного права**, що зобов'язують відновити порушений майновий стан особи, визначається у розмірі вартості викраденого майна.

Відповідно до статті 56 Конституції України кожному гарантоване 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 під час здійснення ними своїх повноважень.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) своїм рішенням не робить законодавче положення неконституційним – він тільки констатує факт його неконституційності [2, с. 45]. Суддя В.М. Кравчук зауважує тому, що неконституційність закону не є помилкою судів – це помилка держави,

що і підтверджує КСУ, визнаючи закон чи окремі його положення неконституційними [2, с. 46]. О.Ф. Ситников вважає, що практично реалізувати такі рішення Конституційного Суду України неможливо. Потреба у визначеності юридичного стану особи може та повинна мати певний пріоритет перед іншими переконаннями та принципами [3, с. 100]. Суддя А.А. Єзеров зазначає, що якщо особи зазнали шкоди від дії закону, визнаного неконституційним, вони можуть вимагати її відшкодування, зокрема, звернутися до суду з окремим позовом. Існує загальний порядок. Разом із цим до осіб, які у судовому порядку оспорювали наявність/відсутність прав чи обов'язків, що ґрунтується на законі, визнаному згодом неконституційним, діє спеціальне правове регулювання. Захист їхніх прав від наслідків неконституційності застосованого до них закону можливий через перегляд справи за виключними обставинами [1, с. 122]. Важливим у реалізації права на справедливий суд є доступ до суду (не є абсолютним), суд має бути встановлений законом і особа має повідомити суду, з якою датою пов'язує перебіг строку звернення до відповідного суду. Позовна заява має відповідати вимогам статей 160, 161 КАС України, а залишення адміністративного позову без руху є тимчасовим заходом, щоб позивач обґрунтував обставини спору, окреслив зміст і характер порушеного права і надав докази на підтвердження.

Як відомо, відповідно до пункту 7 частини першої статті 4 КАС України суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. Оскільки відшкодування майнової та моральної шкоди є різними способами захисту порушеного права позивача, то варто враховувати, що відповідно до пункту 6 частини першої статті 5 КАС України прийняття судом **одного з рішень**, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, є одним із способів захисту. З практики правозастосування відомо, що зазвичай

позивач *не обирає* формалізований спосіб захисту та не обґрунтовує обрання іншого способу захисту відповідно до частини другої статті 5 КАС України. Згідно з частиною п'ятою статті 21 КАС України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. **Інакше такі вимоги** вирішуються судами у порядку цивільного або господарського судочинства.

Відповідно до частини другої статті 1 ЦК України до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

Позивач має підтвердити доказами розмір завданої матеріальної чи моральної шкоди та наявність причинно-наслідкового зв'язку між неконституційним актом і завданою шкодою [4, с. 20].

Джерело відшкодування шкоди має суттєве значення (за рахунок коштів держави; за рахунок бюджетних асигнувань; за рахунок бюджетної програми) у дотриманні бюджетної дисципліни.

КСУ у своєму Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету зазначив про утвердження сутності держави як соціальної і правової у контексті створення належних умов для реалізації законів України, інших нормативно-правових актів, ухвалених до прийняття Закону про Державний бюджет України щодо фінансових зобов'язань держави.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на виконання бюджетних програм, передбачених відповідним бюджетом (пункт 13 частини першої статті 1 Бюджетного кодексу України; далі – БК України). Згідно з частиною четвертою статті 48 БК України, вимоги фізичних і юридичних осіб щодо **відшкодування збитків та/або шкоди** за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів

без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим Кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), стягуються **з осіб, винних** у взятті таких зобов'язань, у судовому порядку. Відповідно до частини другої статті 25 БК України відшкодування відповідно до закону шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади **здійснюється державою** у порядку, визначеному законом. Відповідно до пункту 9 розділу VI БК України встановлено, що до законодавчого врегулювання **безспірного списання коштів бюджету** відшкодування відповідно до закону шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади здійснюється державою за рахунок коштів державного бюджету **у межах бюджетних призначень** за рішенням суду у розмірі, що не перевищує **суми реальних збитків**, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Якщо для відшкодування такої шкоди необхідні додаткові кошти *понад обсяг бюджетних призначень*, в установленому законодавством порядку подаються відповідні пропозиції щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України та/або виділення коштів з резервного фонду Державного бюджету.

В умовах відсутності спеціального закону про відшкодування державою шкоди, завданої людині актами, що визнані неконституційними, очікуваним є дотримання адміністративними судами принципів (частина третя статті 2 КАС України) у прагненні якісного виконання завдань адміністративного судочинства (частина перша статті 2 КАС України). Варто враховувати режим дії воєнного стану в Україні та особливості бюджетного процесу.

Враховуючи еволюцію суспільних цінностей та динамічні зміни судової практики на підґрунті покращення механізмів правотворчої діяльності, аналізу причин невиконання судових рішень сприяє розвитку правової культури та зміцнює довіру до судової влади, проте і надалі потребує безперервного просвітництва та наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Єзеров А.А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2020. № 3. С. 112-124.
2. Резворович К.Р. Рішення Конституційного Суду України як підстава перегляду судових рішень у соціальних справах за виключними обставинами. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 48, т. 2. С. 44-48.
3. Ситников О.Ф. Актуальні проблеми визнання закону неконституційним як підстава для перегляду судового рішення в адміністративному судочинстві. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 4(82), том 2. С. 96-101.
4. Афанасьєва М.В. Відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами: теорія, судова практика та перспективне законодавство. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 59. С. 18-23.

Коротка біографічна довідка



Володимир Борденюк, суддя Святошинського районного суду міста Києва, кандидат юридичних наук.

Юридичну освіту отримав у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка.

Працює у галузі права з 2008 року.

Сфера наукових інтересів: проблеми участі публічних утворень у цивільних правовідносинах.

Автор 16 наукових праць.

Володимир БОРДЕНЮК,

суддя Святошинського районного суду міста Києва,
кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ АКТАМИ ТА ДІЯМИ, НА ПІДСТАВІ СТАТТІ 1175 ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Конституція України [1], проголосивши Україну демократичною, соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність (стаття 3). Зокрема, за його змістом, кожен має право на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями (в тому числі актами та діями, що визнані неконституційними) бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 3, стаття 56 та частина третя статті 152).

Цей принцип конкретизований у відповідних нормах Цивільного кодексу України [2] (далі – ЦК України), що, зокрема, отримало відображення у встановленні цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, завдану органом державної влади (стаття 1173), його посадовою або службовою особою (стаття 1174), органом державної влади у сфері нормотворчої діяльності (стаття 1175).

Тим часом практика реалізації принципу відповідальності держави за шкоду, завдану фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями (до яких, на нашу думку, належать акти та дії, що визнані неконституційними), бездіяльністю органів державної влади, засвідчила наявність низки проблем, які потребують вирішення в теорії та практиці.

Серед них на одному з перших місць – питання про те, чи поширюються відповідні положення ЦК України, що встановлюють

цивільно-правову відповідальність держави за шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб, на відносини, які виникають у зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої неконституційними актами і діями.

Постановка такої проблеми зумовлена тим, відповідно до частини третьої статті 152 Конституції матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. На необхідність прийняття такого закону, який має визначати порядок та умови такого відшкодування, зверталась увага Верховної Ради України в Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 (абзац 5 підпункту 3.3 мотивувальної частини, пункт 3 резолютивної частини) [3]. Проте такий закон досі не прийнятий, хоча КСУ його прийняття назвав позитивним обов'язком держави. В результаті цього в Україні дискутуються питання щодо можливості застосування до спірних правовідносин, які виникають з приводу відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами і діями, статті 1175 ЦК України, яка регулює питання відшкодування шкоди в результаті прийняття органом державної влади нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований.

Свідченням цього є відсутність у теорії та практиці єдиного підходу щодо можливості застосування до спірних правовідносин, які виникають із приводу відшкодування шкоди, завданої такими актами і діями, відповідних положень ЦК України. Так, наприклад, Д.С. Терлецький вважає, що за відсутності закону, який повинен визначати порядок та умови відшкодування такої шкоди, повинні безпосередньо застосовуватися положення частини третьої статті 152 Конституції України у системному зв'язку із положеннями статей 3 та 8, а положення статті 1175 ЦК України «можуть бути використані як важливий, але додатковий аргумент, що має посилити обґрунтування неприпустимості відмови у судовому захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції

України» [4, с. 343]. Дещо іншу позицію займає Ю.Г. Барабаш, який взагалі вважає такий підхід неправильним, оскільки стаття 1175 ЦК України передбачає відшкодування шкоди за нормативно-правовий акт, який безпосередньо завдав шкоди фізичній або юридичній особі, а визнання нормативно-правового акта неконституційним здійснюється КСУ без встановлення факту або здійснення оцінки завдання шкоди окремій особі [5, с. 56-57].

Аналогічні розбіжності спостерігаються і в судовій практиці з розгляду відповідної категорії справ. Так, деякі суди, вважаючи, що стаття 1175 ЦК України, яка встановлює цивільно-правову відповідальність держави у вигляді відшкодування шкоди, завданої прийняттям органом державної влади нормативно-правових актів, що визнані незаконними, поширюється також і на випадки відшкодування шкоди, завданої законами, що визнані неконституційними, задовольняли позови про відшкодування шкоди, завданої такими законами [6-11].

Проте згодом практика застосування статті 1175 ЦК України до спірних правовідносин, що виникали у зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої в результаті застосування неконституційних законів, була припинена постановами Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) від 14 листопада 2018 року у справі № 757/70264/17 [12] та від 05 червня 2019 року у справі № 686/23445/17 [13]. В цих постановах був сформульований висновок про те, що такі спори мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства, оскільки вони пов'язані з проходженням публічної служби.

Мотиви, з яких виходили суди різних інстанцій при обґрунтуванні відмови у задоволенні позовів про відшкодування шкоди, завданої неконституційними законами, на підставі статті 1175 ЦК України, узагальнено викладені в постановах Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 08 червня 2022 року у справі № 751/6859/21 [14], Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20 грудня 2023 року у справі № 420/17886/21 [15] та Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 19 червня 2024 року у справі № 754/14608/19 [16].

Аналіз відповідних постанов свідчить, що суди, відмовляючи в задоволенні позовів про відшкодування шкоди, завданої неконституційними законами, на підставі статті 1175 ЦК України, виходять із того, що нібито положення частини третьої статті 152 Конституції України містять посилання на спеціальний закон, а тому, на їх думку, відшкодування шкоди, завданої актами і діями, які визнані неконституційними, не може здійснюватися в іншому, ніж у встановленому законом порядку [14-16]. При цьому суди, виходячи з того, що відсутність відповідного закону, не може бути підставою для відмови у задоволенні позову, водночас вважають, що питання відшкодування шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційним, має вирішуватися судами безпосередньо на підставі частини третьої статті 152 Конституції України як норми прямої дії, а не на підставі статті 1175 ЦК України [14-16].

Це мотивувалося тим, що положення статті 1175 ЦК України не поширюється на спірні правовідносини, оскільки вона регламентує відшкодування шкоди, завданої нормативно-правовим актом, що був визнаний незаконним і скасований, а не законом, визнаним неконституційним [14; 15], а також тим, що відповідальність держави за статтею 1175 ЦК України не є аналогічною відповідальності за частиною третьою статті 152 Конституції України.

Однак зазначені вище мотиви щодо неможливості поширення статті 1175 ЦК України на відносини, які виникають у зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої неконституційними актами і діями, виглядають, на нашу думку, вразливими як у теоретичному, так і в практичному плані з таких підстав.

По-перше, відповідно до статті 2 ЦК України держава є суб'єктом цивільного права, в результаті чого вона може бути учасником різноманітних цивільно-правових відносин, у тому числі деліктних, що, зокрема виникають у зв'язку відшкодуванням шкоди, завданої в результаті прийняття органом державної влади нормативно-правового акта, який був визнаний незаконним і скасований. У зв'язку з чим цілком очевидним є те, що до відповідних правовідносин повинна застосовуватися стаття 1175 ЦК України.

По-друге, оскільки вживане в статті 1175 ЦК України поняття «нормативно-правовий акт» включає в себе закони та підзаконні нормативно-правові акти, то цілком логічним є те, що ця стаття повинна поширюватися також на правовідносини, що виникають у зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої в результаті застосування законів чи окремих їх положень, що визнані неконституційними. До речі, такий висновок впливає також зі змісту статті 56 Конституції України, в якій вживається поняття «незаконні рішення органів державної влади», під якими треба розуміти закони та інші правові акти як нормативного, так і ненормативного (індивідуального) характеру.

По-третє, виглядає недостатньо переконливим твердження про те, що стаття 1175 ЦК України не може поширюватися на відповідні спірні правовідносини через те, що вона регламентує відшкодування шкоди, завданої нормативно-правовим актом, що був визнаний незаконним і скасований, а не законом, який був визнаний неконституційним.

Проте таке твердження спростовується, зокрема, тим, що Конституція України за своєю юридичною природою (юридичними властивостями) також є нормативно-правовим актом, який має форму закону. Проте Конституція, на відміну від звичайних законів як актів органу законодавчої влади, є актом установчої влади народу, який має найвищу юридичну силу, в результаті чого вона кваліфікується в її преамбулі як Основний Закон України, який, до речі, є джерелом цивільного права. Тому, на нашу думку, під поняттями «незаконне рішення», яке вживається у статті 56 Конституції України, та «незаконний нормативно-правовий акт», яке вживається в статті 1175 ЦК України, в широкому плані слід розуміти не тільки підзаконні нормативно-правові акти, визнані незаконними, а й нормативно-правові акти у формі законів, визнані неконституційними. Причому відповідно до статті 150 Конституції до останніх також належать нормативні-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які можуть бути визнані неконституційними.

Різниця полягає лише в тому, що вирішення питань щодо неконституційності законів та інших вказаних вище нормативно-правових

актів віднесено до повноважень КСУ, а щодо законності – до повноважень відповідних адміністративних судів. Проте це жодною мірою не впливає на природу відповідної шкоди, відшкодування якої має здійснюватися на єдиній правовій основі, визначеній нормами ЦК України, а не на основі такого собі окремого спеціального закону, який би встановлював особливий порядок відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами і діями, відмінний від встановленого в ЦК України порядку відшкодування шкоди, завданої нормативно-правовим актом, що був визнаний незаконним.

У зв'язку з цим з огляду на потреби систематизації законодавства України виглядає непродуктивним тлумачення положення частини третьої статті 152 Конституції про те, що вона передбачає прийняття спеціального закону, який мав би визначати порядок та умови відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами та діями.

На нашу думку, наявність у тексті Конституції України численних формулювань на зразок: «визначаються законом», «відповідно до закону», «у порядку, встановленому законом», «встановлюються законом», «у встановленому законом порядку» тощо, не обов'язково має супроводжуватися прийняттям окремого закону з питання, про яке йдеться у відповідній конституційній нормі. Відповідного змісту формулювання слід розуміти як своєрідні застереження про те, що ті чи інші питання мають вирішуватися виключно на законодавчому, а не на підзаконному рівні.

Зазначене повною мірою стосується і припису частини третьої статті 152 Конституції, відповідно до якого шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, має відшкодовуватися державою «у встановленому законом порядку», а не підзаконними актами. На цей час таким законом є ЦК України, в якому, як зазначено у висновку вчених Науково-консультативної ради при Верховному Суді, достатньою мірою врегульовані питання захисту осіб, яким була заподіяна відповідна шкода [17], що, звісно, не виключає визначення певних особливостей відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами і діями. Проте такі особливості повинні

визначатися не шляхом прийняття окремого спеціального закону, а шляхом внесення відповідних змін до ЦК України та інших законодавчих актів. При цьому встановлення особливостей відшкодування такої шкоди має базуватися на загальних засадах цивільного законодавства [18, с. 13].

Таким чином, положення статті 1175 ЦК України, яка встановлює цивільно-правову відповідальність держави у вигляді відшкодування шкоди, завданої органом державної влади у сфері нормотворчої діяльності, повинна поширюватися також і на випадки відшкодування шкоди, завданої законами, що визнані неконституційними. Зазначене повною мірою стосується відшкодування шкоди, завданої ненормативними (індивідуальними) актами, що визнані неконституційними. Проте така шкода має відшкодовуватися відповідно до статті 1173 ЦК України.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV : станом на 3 вересня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 04.11.2024).
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09> (дата звернення: 31.10.2024).
4. Терлецький Д.С. Відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані неконституційними. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ : ВАІТЕ, 2022. С338-344.
5. Барабаш Ю. Г. «Засіб захисту права vs юридична визначеність» як дилема вітчизняної офіційної конституційної доктрини в контексті

функціонування інституту індивідуальної скарги. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 4. С. 47-60.

6. Рішення Вінницького міського суду Вінницької області від 31.08.2018 у справі № 127/18664/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76299629> (дата звернення: 04.11.2024).
7. Рішення Старокостянтинівського районного суду Хмельницької області від 05.12.2018 у справі № 683/2660/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78463198> (дата звернення: 04.11.2024).
8. Рішення Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 11.12.2018 у справі № 335/13027/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78638324> (дата звернення: 04.11.2024).
9. Рішення Шевченківського районного суду м. Чернівців від 28.08.2018 у справі № 727/4607/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76363170> (дата звернення: 04.11.2024).
10. Рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 26.04.2018 у справі № 686/6775/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73658978> (дата звернення: 04.11.2024).
11. Рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 19.02.2019 у справі № 686/23445/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72315444> (дата звернення: 04.11.2024).
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.11.2018 у справі № 757/70264/17-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78011463> (дата звернення: 04.11.2024).
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.06.2019 у справі № 686/23445/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82424024> (дата звернення: 04.11.2024).
14. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 08.06.2022 у справі № 751/6859/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104748135> (дата звернення: 04.11.2024).
15. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 20.12.2023 у справі № 420/17886/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839118> (дата звернення: 04.11.2024).

16. Постанова Касаційного цивільного суду від 19 червня 2024 року в справі № 754/14608/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/12002932616> (дата звернення: 04.11.2024).
17. Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 25.05.2023 у справі № 160/6949/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111108928> (дата звернення: 04.11.2024).
18. Кузнєцова Н. Цивільний кодекс України: визнані здобутки кодифікації. *Право України*. 2014. № 2. С. 9-24.

Коротка біографічна довідка



Ольга Гусар, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, кандидат юридичних наук, доцент.

Працювала на посадах викладача, старшого викладача, доцента, завідувача кафедри конституційного і адміністративного права юридичного факультету Національного авіаційного університету.

Сфера наукових інтересів: адміністративне право, адміністративне судочинство, інформаційне право, службове право, повітряне право, міжнародне право, право Європейського Союзу.

Автор понад 170 наукових та навчально-методичних праць, у тому числі 7 монографій.

Ольга ГУСАР,

провідний науковий співробітник

відділу публічно-правових досліджень

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України,

кандидат юридичних наук, доцент

ПРИНЦИП ПРАВОВЛАДДЯ В СУДДІВСЬКІЙ ПРАКТИЦІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ ВІДШКОДУВАННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЗАВДАНИХ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ АКТАМИ

Важливу роль у забезпеченні справедливості та додержанні принципів правової держави відіграє суд. Ступінь забезпечення прав і свобод особи є важливим показником правової, демократичної держави, спроможності ефективної діяльності системи юстиції. Правосуддя як гарант законності й порядку в суспільстві забезпечує дотримання, захист прав та свобод громадян і покликане не допускати неправомірних дій з боку держави.

Важливою складовою в системі захисту прав громадян є відшкодування порушених прав, які можна відновити в судовому порядку. Адже саме судові рішення, віддзеркалюючи виконання норм Конституції та законодавства, утверджують право на справедливе судочинство та верховенство права (далі – правовладдя). Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (абзац 3 пункту 4 мотивувальної частини) визначає, що верховенство права виступає як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави. Відповідальність держави за свою діяльність закріплена в Конституції і вона не зводиться лише до політичної чи моральної, а має певні ознаки юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків (відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001).

Так, частина третя статті 152 Основного Закону визначає, що матеріальна та моральна шкода, завдана неконституційними актами та діями, фізичним або юридичним особам, відшкодовується державою в установленому порядку [1].

Проте у суддівській практиці під час розгляду справ щодо відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами, виникають неоднозначні проблемні питання, що стосуються невизначеності: 1) юрисдикційна приналежність спорів (предмет спору має цивільно-правовий чи адміністративно-правовий характер); 2) відповідальність держави чи суб'єкта владних повноважень, який застосував неконституційний закон проти особи, яка зазнала шкоди внаслідок застосування неконституційного акта; 3) предмет доказування (шкода матеріальна чи моральна); 4) шкода має публічний характер чи приватний; 5) обґрунтування вимог заподіянням шкоди дією закону, який визнано неконституційним, чи неправомірністю дій суб'єктів владних повноважень.

На підтвердження нагальної потреби визначення на законодавчому рівні порядку відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами, підготовлений проєкт закону «Про конституційну процедуру» (реєстр. № 4533) [2], який перебуває на стадії підготовки до другого читання. Однак аналіз його змісту свідчить про фрагментарність вирішення окресленого питання та відсутність системного підходу до вирішення цієї проблеми. Втім, відсутність відповідного закону не має унеможливлювати захист прав громадян в суді.

У судовій діяльності, яка здійснюється на підставі основоположних правових принципів, заснованих на моральних вимогах справедливості, гуманізму, честі, у пріоритеті має застосовуватися правовладдя як важливий засадничий принцип універсального юридичного значення, що пронизує всю правозастосовну діяльність суддів.

Правовладдя (*Rule of Law*) – це феномен, який нерозривно пов'язаний із правами і свободами людини, незалежно від раси, національності, ідеології, релігії. Він виступає як еталонний тест щодо якості приписів права, які мають бути зрозумілими й передбачуваними та недискримінаційними, їх мають застосовувати незалежні суди,

керуючись рівносильними гарантіями, що застосовуються в конфліктних ситуаціях, спричиненими порушеннями людських прав з боку органів публічної влади.

На думку судді Конституційного Суду України В. Городовенка, важливим є застосування і реалізація в національній правовій системі принципів правової держави і правовладдя, особливо з запровадженням інституту конституційної скарги, де саме громадянин як суб'єкт такої скарги зацікавлений в захисті своїх порушених прав [3, с.108-109].

Конституція України у статті 129 визначає, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права [1]. У разі наявних норм судова практика представлена якісним послідовним тлумаченням і правозастосуванням, яке має ґрунтуватися на засадах законності, доцільності, обґрунтованості та забезпечення єдності судової практики. Проте у випадку відсутності правових норм у чинних законодавчих актах постає питання подолання прогалин у законодавстві.

Звернемо увагу, що законодавець у частині шостій статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановив, що у разі відсутності закону, який регулює відповідні відносини, суд застосовує закон, який регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) [4]. Таким чином, колізії законодавства мають вирішуватися з урахуванням загальних правових норм (в тому числі і принципу правовладдя) і логіки законодавства.

Принцип правовладдя має таку особливість, що, залишаючись за формою і змістом принципом, він визначає своє пріоритетне місце, вимагаючи підпорядкування йому конституційних принципів, інших принципів права і конкретних правових норм. У КАС України принцип правовладдя закріплений та деталізований в статтях 2, 6, 242, а саме: у частині третій статті 2 КАС України визначені основні засади здійснення адміністративного судочинства, де серед інших принципів цей принцип стоїть на першому місці; частина перша статті

6 КАС України визначає, що «Суд при, вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст та спрямованість діяльності держави»; частина друга статті 6 КАС України встановлює, що «Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням європейської практики Європейського суду з прав людини»; частина перша статті 242 КАС України: «рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим» [4].

Венеційська комісія для якісної підготовки висновків з питання правовладдя визначила стрижневі елементи цього поняття, до яких було віднесено: *законність, юридичну визначеність, заборону свавілля, доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах, поважання людських прав, недискримінацію та рівність перед законом* [5, с. 30].

Аналіз судових рішень Верховного Суду у спорах про відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами свідчить, що висновки відрізняються теоретичними підходами до застосування частини третьої статті 152 Конституції України та розумінням правової природи рішень Конституційного Суду України.

Звідси випливає, що на практиці сенс правовладдя полягає у стримуванні держави *не порушувати* фундаментальні права людини, *дотриманні норм Конституції України* як Основного Закону, *запровадженні гідних компенсацій* за порушення прав людини з боку держави, як матеріальної, так і моральної.

Отже, у разі відшкодування порушених прав за умов відсутності закону суд, захищаючи інтереси особи, чії права були порушені, повинен виносити рішення, враховуючи всі складові принципу правовладдя, та дотримуватися принципу збалансованості бюджету України. А правовладдя Конституції унеможливорює появу рівних або тотожних зі статусом конституції будь-яких актів та має підкріплюватися інституційними та процедурними гарантіями, які і будуть визначати якість законодавства, адміністративної та судової практики. Конституційна норма частини третьої статті 152 має правореалізовуватися і правозастосовуватися, а не бути лише декларативною.

Тому потреба впровадження ефективного законодавчо визначеного механізму відшкодування шкоди залишається актуальною і поки що не вирішеною, що призводить до різних правових позицій стосовно природи рішень Конституційного Суду щодо відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами.

Для якості та зміцнення системи відшкодування збитків у разі поновлення прав громадян необхідно застосовувати практику Європейського суду з прав людини, оскільки вона визначає стандарти для захисту прав людини та сприяє розвитку правової стабільності національного та міжнародного правосуддя. Застосування принципу правовладдя в суддівській практиці є дієвим інструментом впливу суду на правопорядок в країні та правомірним впливом судової гілки влади на законодавчу та виконавчу у виключенні можливості приймати і застосовувати неконституційні закони.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-BP> (дата звернення: 25.10.2024).
2. Проект Закону про конституційну процедуру № 4533. 10.09.2021 (друге читання). URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70729 (дата звернення: 24.10.2024)
3. Городовенко В. Принцип правової держави у практиці Конституційного Суду України: еволюція й перспективи використання у зв'язку із введенням інституту конституційної скарги. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 5. С. 106-109.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 24.10.2024)
5. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри. Київ, 2020. 144 с.

Коротка біографічна довідка



Олександр Водянніков, старший проєктний співробітник Програми підтримки ОБСЄ для України, LL.M., кандидат юридичних наук. Консультант Комісії з питань правової реформи при Президентові України (з 2019 року). Обіймав посаду радника з юридичних питань Координатора проєктів ОБСЄ в Україні (2014-2022). В 2014-2019 роках був членом Ради з питань судової реформи при Президентові України, співавтором нової версії проєкту Закону України «Про Конституційний Суд України»; зробив внесок у судову реформу 2015-2016 років, а також у перегляд Цивільного, Господарського та Кримінального процесуальних кодексів у 2017 році. Як консультант Конституційної комісії (2015-2019) сприяв розробці і реалізації конституційної реформи України 2016 року.

Олександр ВОДЯННИКОВ

старший проектний співробітник
Програм підтримки ОБСЄ для України,
LLM, кандидат юридичних наук

НЕКОНСТИТУЦІЙНІ АКТИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ: МІЖ НОРМАМИ КОНСТИТУЦІЇ ТА СУДОВОЮ ПРАКТИКОЮ

В багатьох країнах ані держава, ані законодавчий орган не несуть відповідальності за шкоду, заподіяну неконституційними актами [1, с. 92]. В 1987 році (тобто в період, коли старий Закон про відповідальність держави (*Staatshaftungsgesetz*) втратив чинність на підставі рішення Федерального Конституційного Суду, а новий ще не був прийнятий) Федеральний Верховний Суд ФРН визнав, що суди за відсутності спеціального закону не можуть притягати державу до відповідальності за шкоду, що є наслідком неконституційності акту, оскільки чинні законодавчі рамки обумовлюють право на звернення до суду наявністю індивідуального адміністративного акту [2]. Адже (1) судовий розгляд таких вимог становитиме втручання у фінансові прерогативи Парламенту [2, para. 4(b)(aa)], та (2) відповідальність за шкоду може мати багато форм, що включає не тільки наслідки безпосередньо самого акту, але й адміністративних та інших рішень, ухвалених на його підставі [2, para. 4(b)(bb)]. Тому «... немає правомірних підстав для запровадження і структурування відповідальності держави в судовій практиці за негативні наслідки визнаних неконституційними актів» [2, para. 4(b)(cc)], а відповідні підстави і порядок мають бути запроваджені законодавством.

У Франції з часів III Республіки і донедавна панівною була концепція, сформульована класиком французької юридичної думки Едуаром Ляферієром:

«Принципово, що шкода, завдана особам законодавчими заходами, не дає їм права на будь-яку компенсацію. Закон,

фактично, є актом суверена, а природа суверенітету полягає в тому, щоб нав'язувати свою волю всім, без жодної вимоги компенсації. Тільки законодавець може оцінити, виходячи з характеру та тяжкості шкоди, виходячи з потреб та ресурсів держави, чи слід присуджувати цю компенсацію: суди не можуть призначати її замість нього, вони можуть лише оцінити її розмір, виходячи з підстав та у формах, передбачених законом» [3, с. 12-13].

Однак, в грудні 2019 року Державна рада Франції визнала право на таке відшкодування, запровадивши, однак, дуже високий стандарт доведення. У трьох рішеннях, постановлених в один день 24 грудня 2019 року, Державна рада висувала:

«5. Відповідальність держави за [неконституційні] закони може виникати, з одного боку, на підставі принципу рівності громадян щодо публічних тягарів, для забезпечення відшкодування шкоди, що виникла внаслідок прийняття закону, за умови, що цей закон не виключає будь-яку компенсацію, і що шкода, за яку вимагається відшкодування, будучи серйозною та особливою, не може тому розглядатися як тягар, який зазвичай покладається на суб'єктів регулювання.

6. З іншого боку, вона також може поставати внаслідок дії ієрархії норм, для відшкодування всіх збитків, завданих внаслідок застосування закону, який порушує Конституцію або міжнародні зобов'язання Франції. Однак, з положень статей 61, 61-1 та 62 Конституції випливає, що відповідальність держави може виникнути внаслідок законодавчого припису, що суперечить Конституції, лише якщо Конституційна рада визнала цей припис неконституційним на підставі статті 61-1 в порядку процедури пріоритетного питання конституційності, або навіть, на підставі статті 61, під час розгляду законодавчих норм, які змінюють, доповнюють або впливають на сферу застосування законодавчого припису. Крім того, зобов'язання щодо цієї відповідальності обумовлено вимогою, за якою рішення Конституційної ради, яке визначає умови та межі, в яких наслідки, що виникли в результаті цього припису, можуть бути

поставлені під сумнів, не скасовує таке зобов'язання, ні шляхом прямого виключення, ні шляхом дозволу на те, щоб усі або частина фінансових наслідків, що виникли в результаті цього закону, залишалися чинними, якщо позов про компенсацію стосується саме таких наслідків.

7. Коли ці умови виконано, заявник має довести реальність заподіяної йому шкоди та існування прямого причинно-наслідкового зв'язку між неконституційністю закону та цією шкодою. Крім того, чотирирічний строк позовної давності починає перебіг, як тільки потерпілий міг дізнатися про спричинення шкоди, що виникла внаслідок застосування закону до його ситуації, і про її розмір, якщо він не міг правомірно вважатися таким, що не знає про існування підстав такої вимоги до ухвалення рішення про неконституційність» [4, para. 5-7; 5, para. 5-7; 6, para. 5-7].

Іншими словами, відповідальність держави за шкоду, вчинену неконституційним актом, настає за таких умов: (1) Конституційна рада визнала законодавчий припис неконституційним в рамках процедури пріоритетного питання конституційності; (2) рішення Конституційної ради не унеможлиблює таке відшкодування; (3) шкода є реальною; (4) існує прямий причинно-наслідковий зв'язок між шкодою і неконституційним приписом та (5) звернення про відшкодування подано до сплину чотирирічного строку давності.

Конституція України містить окремий припис, що врегульовує питання відповідальності за шкоду, спричинену неконституційними актами, а саме частину третю статті 152: «Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку». Тривалий час цей припис залишався поза увагою як законодавця, який так і не ухвалив законодавчі приписи, що встановлювали б такий порядок, так і судів. Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував, що «...позитивним обов'язком держави є прийняття відповідного закону, який має визначати порядок та умови такого відшкодування» ([7], пп. 3.3, абзац п'ятий). Однак Верховна Рада досі не запровадила такого порядку.

Актуальність питання тлумачення і застосування частини третьої статті 152 Конституції України постала в останній практиці Верховного Суду, який витлумачив її у зв'язку зі статтею 56 Конституції як таку, що становить підставу для притягнення держави до відповідальності за шкоду, спричинену неконституційним актом навіть за відсутності законодавчого регулювання. У постанові від 19 березня 2025 року (справа № 300/2457/19) Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду виснував, що «Відсутність відповідного закону не може бути підставою для відмови у позові щодо компенсації шкоди, оскільки право на відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої актом, що визнаний неконституційним, є конституційною нормою прямої дії» ([8], пункт 47). Нажаль, КАС ВС не надав обґрунтування, чому норма, яка вимагає запровадження порядку свого виконання, використана як підстава для відшкодування шкоди, а не відповідальності держави за бездіяльність. Більше того, у цій постанові КАС ВС застосував статтю 56 Конституції до питань, що підпадають під сферу дії частини третьої статті 152 Конституції, і, як висновок, розширив застосування статей 1066, 1073 та 1075 Цивільного кодексу України на випадки неконституційних актів.

У статті розглядається питання відповідальності держави за шкоду, завдану неконституційними актами, з акцентом на практику застосування частини третьої статті 152 Конституції України. Зокрема, увага зосереджена на тлумаченні частини третьої статті 152, яка поєднує характеристики як зобов'язуючого, так і компетенційного приписів, та обґрунтовується позиція, що цей припис Конституції не може становити самостійну підставу виникнення відповідальності за шкоду, завдану актами і діями, що визнані неконституційними. Стаття також аналізує різницю між загальним правом на відшкодування шкоди та правом на відшкодування шкоди суб'єктів, що звернулися із конституційною скаргою.

Частина третя статті 153 Конституції: пряма дія приписів Конституції. Конституція України містить досить різні за формулюваннями, цілями і наслідками приписи. Відповідно до частини третьої статті 8 Конституції,

норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Як виснував Конституційний Суд України у рішенні № 6-рп/2016, «Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст» ([9], підпункт 2.1).

Припис частини третьої статті 8 Конституції, встановлюючи принцип прямої дії норм Конституції, разом з тим гарантує звернення до суду безпосередньо на підставі Конституції України лише для захисту конституційних прав і свобод, тобто для прав і свобод, встановлених Розділом II, або інших людських прав, про що йдеться у частині першій статті 22, що можуть поставати із їх взаємодії або у їхніх «сутінках»⁸. Тобто приписи статті 8, визнаючи пряму дію норм Конституції, презумують пряме застосування за нормами про конституційними правами і свободами.

Пряме застосування, яке гарантує частина третя статті 8 щодо конституційних прав і свобод, не є тотожним прямій дії. Пряме застосування означає, що (1) конституційні приписи не потребують імплементації чи прийняття будь-яких актів на їх виконання, тобто вони не залежать від будь-якого заходу щодо імплементації в національному праві та (2) вони є підставою для виникнення суб'єктивних прав і кореспондуючих обов'язків для приватних осіб, як *vis-à-vis* держави, так і між приватними особами, що можуть бути предметом судового захисту.

Норми Конституції як норми прямої дії мають пряме застосування, але у випадку, коли Конституція вимагає прийняття закону чи порядку їх реалізації, такі конституційні приписи набувають подвійної природи: це, з одного боку норма права, а з іншого – припис прийняти норму права. Ця подвійна природа означає, що пряме застосування має лише перша категорія (норма права) у відношенні суб'єкта, якому вона

⁸ Щодо концепції «сутінкових» прав (англ. – *penumbra rights*) див. [10, с. 81-100].

адресована, тобто законодавця. Друга категорія – припис прийняти норму права – не набуває другого критерію прямого застосування – виникнення суб'єктивних прав і кореспондуючих обов'язків для приватних осіб, як *vis-à-vis* держави, так і між приватними особами, що можуть бути предметом судового захисту, адже її адресатом виступає законодавчий орган, що має конституційний обов'язок запровадити відповідне законодавче регулювання. Тільки за наявності такого регулювання така конституційна норма набуває прямого застосування.

Це обмеження впливає з засадничого принципу демократичної держави та поділу влади. Принцип демократичної держави визначає, що вся влада в державі легітимізується через політичну участь громадян (принцип демократичного процесу і народовладдя). У випадку, коли Конституція вимагає прийняття конкретного закону або встановлення порядку для реалізації її норм, конституцієдавець передбачив можливість існування різних варіантів, які не порушують саму суть конституційного припису, з яких законодавець має вибирати найбільш доцільні інструменти для досягнення цілей, визначених Конституцією. Іншими словами, коли Конституція ставить певні цілі чи вказує на обов'язок, вона не завжди встановлює конкретний спосіб їх реалізації, залишаючи законодавцеві певний простір для вибору механізмів в рамках демократичного процесу.

В світлі цього, суди мають завдання забезпечити контроль за дотриманням основоположних принципів Конституції, але не повинні нав'язувати конкретні варіанти законодавчого регулювання, підміняючи собою законодавчий орган. Суд може лише контролювати, чи відповідає законодавче чи виконавче рішення основним принципам та нормам Конституції. У разі, якщо законодавчий орган не реалізував вимогу Конституції щодо прийняття закону, суд може притягнути державу до відповідальності за порушення конституційного обов'язку, якщо таке порушення було встановлене Конституційним Судом України.

Однак постановлення Конституційним Судом порушення конституційного обов'язку не є достатнім для виникнення права вимоги. Недотримання конституційного припису про прийняття

норми може становити підставу відповідальності держави *vis-à-vis* приватних осіб, залежно від (1) характеру конституційного припису – чи спрямований він на захист конституційних прав і свобод, (2) характеру порушення (неприйняття закону, прийняття закону, що не відповідає конституційному припису, прийняття закону, але відсутність нормативного регулювання, тощо), та (3) характеру дискреції законодавця, встановленої конституційним приписом, тобто чи є такий припис, з огляду на його предмет, безумовними і достатньо точними, аби суттєво обмежувати дискрецію законодавця. У випадку дотримання всіх цих умов постає підстава для відповідальності держави за бездіяльність.

Частина третя статті 152 Конституції має подвійний характер, оскільки з одного боку вона є нормою права, що встановлює загальний принцип відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами або діями, а з іншого – вона містить припис для законодавця прийняти конкретний закон для реалізації цієї норми. Тобто, даний припис не є самодостатнім для безпосереднього застосування в правовій практиці без імплементації через законодавчі акти.

Окрім цього припис частини третьої статті 152 Конституції не спрямований на захист конституційних прав і свобод, оскільки становить компетенційну норму, що розмежовує повноваження Конституційного Суду України і Верховної Ради, а дискреція законодавця у питанні відшкодування шкоди є надто широкою. Це веде до висновку, що приписи частини третьої статті 152 Конституції не можуть бути підставою для виникнення права вимоги для приватних осіб.

Частина третя статті 152 Конституції: уповноваження чи обов'язок?

Частина третя статті 152 завершує логічну структуру статті 152, перша частина якої встановлює підстави визнання неконституційності (невідповідність Конституції України або порушення встановленої Конституцією процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності), а друга врегульовує питання часового моменту втрати чинності законом, іншим актом або його окремими приписами, що визнані неконституційними.

Формулювання частини третьої статті 152 не зазнали змін з 1996 року, коли була прийнята Конституція України. Під час запровадження конституційної скарги в Україні в 2016 році зміни до цієї норми не розглядалися з простої причини – цей припис стосується загального питання відшкодування шкоди фізичним і юридичним особам після визнання акту неконституційним за конституційними зверненнями суб'єктів права на конституційне подання. За логікою Конституції, конституційна скарга має предметом захист конституційних прав і свобод, а питання відшкодування шкоди, що зазнав суб'єкт прав на конституційну скаргу має вирішуватися судами системи судоустрою відповідно до вимог конституційних норм, що гарантують відповідні конституційні права і свободи, адже звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантує частина третя статті 8. Саме тому конституційна скарга є конституційним правом згідно статті 55, якому кореспондує припис статті 151-1.

Тут постає питання: чи мав на увазі конституцієдавець, формулюючи принцип відшкодування шкоди: прийняття загального закону про порядок такого відшкодування, чи в цьому приписі йдеться про виключне повноваження Верховної Ради щодо визначення відшкодування шкоди, завданої такими актами, у конкретних випадках, коли такі акти чи дії завдали чи могли завдати шкоди? Тобто чи має цей припис тлумачитися як конституційний обов'язок Парламенту (зобов'язуючий припис), чи як припис, що розмежовує повноваження КСУ та Парламенту (уповноважуючий / компетенційний припис)?

Стаття 150 Конституції відносить до повноважень КСУ «вирішення питань» про відповідність Конституції України (конституційність) перелічених в ній актів. «Вирішення питань» означає розгляд і постановлення рішення щодо конституційності чи неконституційності та наслідків такого рішення, включно з моментом втрати чинності акту в порядку частини другої статті 152 та порядком виконання⁹. Це може

⁹ Таке розуміння «вирішення питань» було закріплене як в першій редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» від 1996 року (стаття 70) [11], так і в

включати питання відповідальності держави за шкоду, завдану актами і діями, що визнані неконституційними. Частина третя статті 152 не випадково містить термін «дії, визнані неконституційними», хоча стаття 150 не відносить до повноважень КСУ перевірку конституційності «дій», а лише актів. Лише дві категорії дій, які КСУ може перевіряти на конституційність згідно інших конституційних приписів – (1) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України; та (2) додержання Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України в порядку пункту 28 частини першої статті 85 Конституції – є надто казуальними для того, щоб гіпотетично вимагати спеціального регулювання на рівні окремого конституційного припису¹⁰. До того ж в обох випадках повноваження КСУ обмежені констатацією факту у формі висновку, і не включають визнання конституційним чи неконституційним актів з відповідними наслідками¹¹.

Тому «акти і дії», про які йдеться в частині третій статті 152, означають акти, конституційність яких оскаржена в порядку статті 150 та 151-1 в рамках процедури конституційного подання або конституційної скарги, а дії – прийняті на виконання таких актів рішення, правочини, тобто активну свідому поведінку відповідно до або на виконання таких

чинній редакції Закону (стаття 97) [12]. Див. також Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 [13].

¹⁰ Слід також зазначити, що «дії» для цілей частини третьої статті 152 не можуть включати порушення встановленої Конституцією процедури – порушення такої процедури є підставою для визнання неконституційності акту, отже у такому випадку йдеться саме про неконституційність акту, а не неконституційність дії. Порушення встановленої Конституцією процедури є порушенням конституційних вимог щодо організації влади, а визнання неконституційним акту з цієї підстави є визнанням пороку волі при його прийнятті.

¹¹ Навіть у випадку надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України КСУ не може вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) конкретних правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, адже для цього має застосовуватися процедура конституційного подання в порядку статті 150 Конституції України.

актів. Іншими словами дії для цілей частини третьої статті 152 означають неконституційні наслідки акту. При цьому такі наслідки може мати і акт, який відповідає Конституції (доктрини «неконституційних наслідків» та «непрямої неконституційності»).

Це повертає нас до питання кваліфікації частини третьої статті 152: чи це є припис, що уповноважує і, тому, виводить питання відшкодування у конкретній справі з-під юрисдикції КСУ і залишає у виключній компетенції Верховної Ради, чи це зобов'язуючий припис, що вимагає загального законодавчого врегулювання усунення неконституційних наслідків у формі шкоди, спричиненої неконституційними актами? Якщо це уповноважуючий припис, то Верховна Рада, реалізуючи свій конституційний обов'язок виконання рішення КСУ зобов'язана врегулювати питання порядку відшкодування шкоди (якщо таку завдали чи могли завдати акти і дії, визнані неконституційними), запровадивши відповідні механізми на рівні закону, спрямованого на виконання конкретного рішення КСУ. Якщо ж це зобов'язуючий припис, то йдеться про загальний механізм визначення і відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами і діями, в процесуальному праві України.

Конструкція частини третьої статті 152 передбачає в якості першого критерію свого застосування визнання акту чи дії неконституційним. Тобто передумовою виступає рішення Конституційного Суду, який має виняткову компетенцію в цьому питанні. При цьому це положення надає право Конституційному Суду визнавати наслідки застосування акту, незалежно від того, чи відповідає він Конституції, чи ні, неконституційними, що становить підставу для виникнення обов'язку відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди. Формулювання «матеріальна чи моральна шкода, завдана...» вказує на необхідність прямого причинно-наслідкового зв'язку між актом чи дією, що визнані неконституційними, та завданою шкодою. Ці вимоги адресовані законодавцю, якого цей припис зобов'язує встановити порядок відшкодування шкоди у випадках, що підпадають під дію цього припису.

Підсумовуючи, слід визнати, що припис частини третьої статті 152 поєднує характеристики як зобов'язуючого, так і компетенційного приписів, адже вилучаючи питання відшкодування з компетенції КСУ, він зобов'язує Верховну Раду вжити законодавчих заходів у відповідності до передбачених в ньому вимог. Конституція не надає ані КСУ, ані судам системи судоустрою повноважень для безпосереднього визначення порядку відшкодування, а залишає це на розсуд законодавця. Це означає, що хоча питання відшкодування шкоди є обов'язковим для вирішення, конкретні інструменти для реалізації цієї вимоги визначає Верховна Рада.

Співвідношення частини третьої статті 152 і статті 151-1 Конституції. З наведеного вище випливає, що частина третя статті 152 стосується і рішень за конституційними скаргами з єдиним, але важливим винятком – у випадку шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними у провадженні за конституційною скаргою, суб'єкт права на конституційну скаргу, що звернувся до КСУ і отримав рішення у своїй справі, отримує право на відшкодування за правилами, що випливають з норм, якими гарантоване право чи свобода, що було визнане КСУ порушеним в його справі, а приписи частини третьої статті 152 не застосовуються.

Конституційна скарга – це особливий конституційний механізм, який дає можливість особі звертатися до Конституційного Суду України для захисту своїх конституційних прав та свобод. Якщо в ході розгляду скарги Конституційний Суд визначає, що оскаржуваний законодавчий припис є неконституційним, це не лише підтверджує факт порушення, але й встановлює певні правові наслідки, які мають регулюватися іншими нормами, а не частиною третьою статті 152 Конституції.

Цей висновок виходить з того, що конституційні норми, які регулюють права і свободи, мають пріоритет перед загальними нормами відшкодування шкоди, передбаченими частиною третьою статті 152. Наприклад, якщо порушено право на судовий захист або право на свободу і особисту недоторканність, відшкодування шкоди має здійснюватися на підставі спеціальних норм, які регулюють ці

питання, а не за загальним механізмом, визначеним для випадків неконституційності актів. Це означає, що коли особа звертається до Конституційного Суду через конституційну скаргу і отримує рішення, застосування загальних положень частини третьої статті 152 стає непотрібним. Частина третя статті 152 стосується шкоди, завданої неконституційними актами та діями, у випадках, коли особа не зверталася безпосередньо до КСУ або коли рішення КСУ стосуються конституційних питань, інших ніж конституційні права і свободи.

Тому, у випадку суб'єкта права на конституційну скаргу конституційні норми, що гарантують права і свободи і порушення яких було встановлене Конституційним Судом, є *lex specialis* щодо індивідуального відшкодування шкоди, адже таке відшкодування безпосередньо пов'язане з порушенням правом. До того ж відновлення становища, яке б існувало за відсутності неконституційної норми, не завжди вимагає матеріальної компенсації.

Принцип відповідальності держави за незаконні рішення, дії чи бездіяльність і частина третя статті 152 Конституції. Припис частини третьої статті 152 має відмінну сферу дії по відношенню до статті 56 Конституції, якою закріплено конституційне 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.

Відмінності відповідальності держави за статтею 56 та частиною третьою статті 152 Конституції є суттєвими:

1. стаття 56 не обумовлює реалізацію такого права порядком, що має бути встановлений законом, як це має місце у випадку частини третьої статті 152. Це означає, що цей припис має пряму дію і пряме застосування, а його реалізація відбувається в рамках загальних процедур, що застосовуються до відшкодування шкоди в приватному праві;

2. стаття 56 послуговується категорією «незаконного рішення, дії чи бездіяльності», однак «незаконний» не є тотожним

«неконституційному»: в силу презумпції конституційності закони та інші акти вважаються конституційними, допоки Конституційний Суд не встановить їх неконституційність, і тому обов'язковими до виконання (тобто законними). Суддя В. Лемак, критикуючи практику судів за цим приписом, справедливо вказує, що його застосування до періоду від набрання чинності актом до моменту постановлення КСУ рішення про його неконституційність, означає «...посягання на принцип юридичної визначеності в контексті верховенства права (стаття 8 Конституції України), оскільки суб'єкт не в змозі спрогнозувати наслідки своєї поведінки не тільки на майбутнє, а й навіть щодо наслідків участі у правовідносинах, які були в минулому» [14, с. 698];

3. стаття 56 визнає право на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень *«при здійсненні ними своїх повноважень»*, в той час як частина третя статті 152 стосується шкоди, *«завданої актами і діями, що визнані неконституційними»*. Тобто вимога припису частини третьої статті 152 не обмежена випадками здійснення повноважень і може стосуватися випадків горизонтальної дії Конституції [див. 15, с. 118-130], коли шкода є прямим наслідком дії акту, визнаного неконституційним, але спричинена виконанням такого акту приватними особами.

Єдиним випадком, коли стаття 56 Конституції застосовується до актів, визнаних неконституційними, є ситуації застосування неконституційного акту після постановлення рішення КСУ. Ці ситуації явно підпадають під дію статті 19 Конституції і конституційного права на відшкодування шкоди за статтею 56, оскільки застосування акту, визнаного неконституційним, означає застосування акту, що втратив чинність і не є вже часиною законодавства. У такому випадку таке застосування є незаконним і є підставою для притягнення до майнової відповідальності за статтею 56 Конституції. Тому не можна погодитися з позицією окремих авторів, що «частина третя статті 152 Конституції України спрямована на запобігання ситуації, за якої органи державної влади або інші суб'єкти продовжують застосовувати акт, який був визнаний неконституційним рішенням Конституційного Суду України, після дня

ухвалення такого рішення та втрати ним чинності» [14, с. 698]. Такі ситуації явно підпадають під дію статті 56.

Принцип відповідальності держави за частиною четвертою статті 55 Конституції України. Оскільки, як йшлося вище, частина третя статті 152 Конституції не застосовується у випадку суб'єкта права на конституційну скаргу, який звернувся і отримав рішення КСУ у своїй справі, то постає питання, як врегульовується виконання рішення КСУ і можливе відшкодування завданої шкоди неконституційним приписом.

Частина четверта статті 55 Конституції передбачає: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Підстави для звернення встановлені статтею 151-1 Конституції і полягають у наявності ознак, з яких особа розумно може вбачати суперечність законодавчого припису Конституції України [16, с. 686]. Як справедливо зазначає В. Лемак, «Наведене покликане підтвердити те, що оскаржуваний особою закон України (чи його окремі положення) суперечить не загалом Основному Закону України, а порушує конкретне право чи свободу особи, які гарантуються Конституцією України, і саме цим він суперечить Конституції України» [16, с. 686].

У такому сенсі право на конституційну скаргу має аналогічні характеристики праву на суд згідно частини першої статті 55 Конституції. Невипадково обидва положення розміщені в одній статті, адже разом з іншими приписами (правом на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, правом на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правом звертатися до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій та правом будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань) вони утворюють систему гарантій захисту прав і свобод. І основні вимоги щодо захисту є подібними: надання доступу до правосуддя, заборона відмови в правосудді,

захист не теоретичних й ілюзорних можливостей, а конкретного й дійсного права доступу в суд, рівень доступу має бути достатнім для захисту права, обов'язок держави забезпечити ефективність права доступу до правосуддя, що включає виконання рішень, тощо.

Як вказав Конституційний Суд України у рішенні № 3-рп/2003, «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» ([17], пункт 9). Якщо особа, яка звернулася до Конституційного Суду зі скаргою і отримала рішення, позбавлена можливості переглянути остаточне судове рішення в його чи її справі, то це не просто обмежує конституційне право такої особи на конституційну скаргу згідно з частиною четвертою статті 55 Конституції України, а порушує саму сутність цього права. Право на конституційну скаргу, будучи невід'ємною частиною системи прав на справедливий суд в структурі статті 55 Конституції, стає за відсутності перегляду остаточного судового рішення, в якому був застосований визнаний неконституційним законодавчий припис, декларативним, що є неприпустимим у правовій державі ([18], підпункт 2.1). Саме в таких випадках на повну силу мав би діяти принцип частини третьої статті 8 Конституції, яким гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції.

Як свідчить практика Верховного Суду, основною перепорою для перегляду судових рішень після постановлення рішення КСУ у справі за конституційною скаргою є (1) ідентичні за змістом приписи процесуальних кодексів, згідно яких перегляд судового рішення, яке набрало законної сили, у зв'язку з виключними обставинами, якими є, зокрема, визнання Конституційним Судом України неконституційним закону або його окремих норм, застосованих судом під час розгляду справи, можливий при умові, якщо рішення суду ще не виконане та (2) припис частини другої статті 152 Конституції, згідно з яким закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення [див., напр., 19; 20].

Таке тлумачення і застосування обидвох приписів є необґрунтованим. Припис процесуального закону стосується питання дії *erga omnes* рішень КСУ, ухвалених за конституційними поданнями та конституційними скаргами. Цей припис був сформульований ще у часи, коли ще не був запроваджений інститут конституційної скарги. Але і з запровадженням конституційних змін, які гарантують право на конституційну скаргу, його сфера дії не змінилася – це визначення юридичних наслідків *erga omnes* рішення КСУ.

Однак рішення КСУ у провадженнях за конституційною скаргою має, в першу чергу, дію *inter partes*, тобто у відносинах індивід *vis-à-vis* держави, як власне і рішення Європейського суду з прав людини, у випадку якого, наприклад, пункт 3 частини п'ятої статті 361 КАС передбачає, що встановлення порушення міжнародних зобов'язань при вирішенні конкретної справи судом є підставою для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами. Отже визначати дію *inter partes* через звернення до норми, що стосується суто дії *erga omnes* є неприпустимим¹².

Разом з тим процесуальні кодекси не врегульовують питання перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами у випадку постановлення рішення КСУ у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Тобто наявна прогалина закону, яка з огляду на приписи статті 55 та статті 151-1 Конституції становить конституційне питання.

У такому випадку є підстави для застосування аналогії процесуального закону, Процесуальні кодекси дозволяють судам це робити (передбачаючи, що у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні

¹² Суддя М. Мазур також висловив позицію, з якою важко не погодитися, що «... необхідно відрізнити випадки, коли із заявою про перегляд судових рішень за виключними обставинами у зв'язку з визнанням застосованої судом норми неконституційною звертається безпосередньо особа, чия конституційна скарга було задоволено КСУ, від інших випадків, коли з такою заявою звертаються інші особи» ([22], пункт 25).

правовідносини - аналогія закону). Як зазначила Велика Палата Верховного Суду, «Суд застосовує аналогію закону і аналогію права тоді, коли на переконання суду певні відносини мають бути врегульовані, але законодавство такого регулювання не містить, внаслідок чого наявна прогалина в законодавчому регулюванні» ([21], пункт 79). Верховний Суд неодноразово застосовував аналогію у процесуальному праві (див. рішення наведені в ([21], пункт 80), що дало підстави Великій палаті виснувати, що «відсутність у процесуальних кодексах положень про процесуальну аналогію не є перешкодою для застосування такої аналогії» ([21], пункт 82).

Отже, у процесуальних кодексах України наявна прогалина, яку належить заповнити шляхом застосування за аналогією закону процесуальних приписів, які врегульовують дію *inter partes* рішень Європейського суду з прав людини. Тому встановлена КСУ у провадженні за зверненням суб'єкта права на конституційну скаргу неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні його чи її справи має розглядатися як підстава для перегляду судових рішень такого суб'єкта права на конституційну скаргу у зв'язку з виключними обставинами. Таке тлумачення впливає з і є конформним до вимог другого речення частини третьої статті 8 Конституції, що гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України, та частини четвертої статті 55 Конституції в частині дієвості і ефективності конституційного права на конституційну скаргу.

Що стосується другої перешкоди – відсутності ретроактивної дії рішення КСУ – то слід погодитися з думкою судді Верховного Суду М. Мазура, який в своїй окремій думці звернув увагу на те, що «інститут конституційної скарги як індивідуальний засіб юридичного захисту має практичний сенс лише тоді, коли особа, конституційну скаргу якої було задоволено, матиме можливість переглянути судові рішення, постановлені у її справі (коли вона виконувала вимогу щодо «вичерпання» інших національних засобів захисту). У такій ситуації

відмова у перегляді судового рішення нівелюватиме ефективність інституту конституційної скарги і зробить її безглуздою» ([22], пункт 32).

Тому саме (і лише) у випадку суб'єкта права на конституційну скаргу принцип проактивної дії рішень КСУ поступається принципу ефективності гарантованих Конституцією прав і свобод. Процесуальний закон має тлумачитись у спосіб, що забезпечує можливість реального та практичного захисту прав і свобод у спосіб перегляду судових рішень, ухвалених національними судами, у зв'язку з ухваленням КСУ рішення у справі особи, конституційну скаргу якої він розглянув.

Висновки. Питання відповідальності держави за шкоду, спричинену неконституційними актами, має принаймні два виміри: (1) шкода, завдана невизначеному колу осіб та (2) шкода, завдана особі, що спромоглася отримати визнання неконституційності акту у його чи її справи. Такий поділ обумовлений різними підставами і відмінними наслідками, адже перший випадок має розглядатися в рамках приписів статті 152 Конституції, а другий – враховуючи приписи статті 55 Конституції України, тобто конституційні права на суд та на конституційну скаргу, гарантовані Розділом II, та другого речення частини третьої статті 8, що гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України. У першому випадку постає засадниче питання відповідальності за рішення, прийняті в рамках демократичного процесу, а у другому – відповідальності за порушення конкретних конституційних прав і свобод індивіда.

Щодо першого виміру – відшкодування шкоди, завданої невизначеному колу осіб – аналіз конституційних приписів, контексту і мети, що наведений вище, дає підстави для декількох важливих висновків:

1. Частина третя статті 152 Конституції не гарантує і не є підставою для виникнення права на відшкодування державою шкоди, завданої діями й актами, що визнані неконституційними. Цей припис адресований Конституційному Суду України та Верховній Раді України: перший не може визначати порядок відшкодування на підставі частини

першої статті 150 Конституції, а законодавець, отримуючи виключне повноваження щодо визначення такого порядку, має конституційний обов'язок його встановити;

2. Право на відшкодування, передбачене статтею 56 Конституції України, не стосується шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними. Це право стосується шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; але до моменту постановлення рішення КСУ про неконституційність, застосування відповідного акту має вважатися законним в силу презумпції конституційності, на якій заснований конституційний правопорядок в Україні. Цей припис стає застосовним лише у випадках, коли акт, що був визнаний неконституційними і втратив чинність, продовжує застосовуватись після ухвалення КСУ рішення (або після дати, встановленої в рішенні КСУ);

3. Визнання акту неконституційним само по собі не є підставою для виникнення права на відшкодування шкоди. Умовою для виникнення права на відшкодування є саме окремі підстави неконституційності акту чи дії, встановлені рішенням КСУ. Конституційний Суд може визнати акт конституційним, але дії (наприклад, адміністративну або судову практику, в якій припис акту тлумачиться у спосіб, що суперечить Конституції) – неконституційними і такими, що спричинили шкоду. До того ж неконституційність може бути наслідком порушення встановленої Конституцією процедури прийняття акту, хоча його матеріальні норми можуть не мати вад неконституційності. Отже, для виникнення підстав для відшкодування шкоди, спричиненої неконституційним актом мають бути дотримані такі умови:

- a. визнання Конституційним Судом неконституційності акту або неконституційності практики його застосування з підстав невідповідності конституційним приписам, що гарантують права і свободи;
- b. наявність матеріальної чи моральної шкоди;

с. наявність прямого причинно-наслідкового зв'язку між актом чи практикою його застосування, що визнані неконституційними, та завданою шкодою.

Щодо другого виміру – відшкодування шкоди, яку зазнав індивід внаслідок застосування у його справі закону, що був визнаний неконституційним у конституційному провадженні за його скаргою – діє інша юридична аргументація і мають застосовуватися інші підстави для відшкодування шкоди. А саме:

1. частина четверта статті 55 Конституції гарантує право на конституційну скаргу. Ця гарантія складає елемент структури статті 55; системне тлумачення цього припису, тому, веде до висновку, що до конституційного права на конституційну скаргу застосовуються ті ж самі вимоги і критерії щодо дієвості і ефективності, що й у випадку права на суд;

2. конституційні вимоги щодо ефективності і дієвості права на конституційну скаргу означають, що загальне правило про відсутність зворотної сили рішень Конституційного Суду має поступитися і не застосовується у випадку особи, яка отримала рішення КСУ за його чи її конституційною скаргою;

3. таке право на *restitutio in integrum*, а за його неможливості – відшкодування шкоди, не залежить від того, чи було виконане судове рішення, в якому був застосований акт, визнаний КСУ неконституційним. Знову ж таки, це право виникає виключно у особи, яка звернулася з конституційною скаргою і отримала відповідне рішення КСУ.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що питання відповідальності держави за шкоду, завдану неконституційними актами, є складним та багатогранним. Хоча частина третя статті 152 Конституції України встановлює обов'язок відшкодування шкоди, її застосування потребує чіткої імплементації через законодавчі акти, які досі не були прийняті. Разом з тим, судова практика, зокрема Верховного Суду, потребує перегляду в частині забезпечення ефективності і дієвості конституційного права на конституційну скаргу. Прогалина процесуального закону не може бути підставою для відмови особі, яка звернулася до КСУ і отримала рішення, у перегляді його чи її справи і відновлення справедливості.

Список використаних джерел

1. Knetsch J. *Book Review. Théo Ducharme, La responsabilité de l'État du fait des lois déclarées contraires à la Constitution (LGDJ, Paris 2019, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique 152)*. Journal of European Tort Law. 2022. Vol. 13, Issue 1. C. 92–96.
2. Bundesgerichtshof Urt. v. 12.03.1987, Az.: III ZR 216/85. URL: <https://research.wolterskluwer-online.de/document/ea00d210-9692-4370-b722-597757859674>
3. Laferrière É. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Tome 2. Deuxième Édition. Paris, Nancy: Berger-Levrault et C., Libraires-Éditeurs, 1896. 709 p.
4. Conseil d'État, Assemblée, 24/12/2019, No. 425981 *La société Paris Clichy* ECLI:FR:CEASS:2019:425981.20191224. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039666543/>
5. Conseil d'État, Assemblée, 24/12/2019, No. 425983 *La société hôtelière Paris Eiffel Suffren* ECLI:FR:CEASS:2019:425983.20191224. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039666544/>
6. Conseil d'État, Assemblée, 24/12/2019, No. 428162 M. A. ECLI:FR:CEASS:2019:428162.20191224. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039666564/>
7. Рішення Конституційного Суду України № 25-рп/2009 від 7 жовтня 2009 року URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09#Text>
8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19 березня 2025 року у справі № 300/2457/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125967361>
9. Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text>
10. Henly B. 'Penumbra': The Roots of a Legal Metaphor. *Hastings Constitutional Law Quarterly*. 1987. Vol. 15, Issue 1. P. 81-100.

11. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>
13. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text>
14. Лемак В. *Стаття 152*. Конституція України. Науково-практичний коментар / [Ю. Г. Барабаш, А. П. Гетьман, С. Г. Серьогіна та ін. ; Нац. акад. прав. наук України] ; за заг. ред. Р. О. Стефанчука та О. В. Петришина. Київ: ВАІТЕ, 2024. С. 693-698.
15. Vodiannikov O. *Horizontality Revolution in Constitutional Jurisprudence: The Splendours and Miseries of Postmodern Constitutionalism*. Role of Constitutional Courts in Protecting Democratic Values. Chisinau: Curtea Constitutionala a Republicii Moldova, 2016. P. 118-130.
16. Лемак В. *Стаття 151-1*. Конституція України. Науково-практичний коментар / [Ю. Г. Барабаш, А. П. Гетьман, С. Г. Серьогіна та ін. ; Нац. акад. прав. наук України] ; за заг. ред. Р. О. Стефанчука та О. В. Петришина. Київ: ВАІТЕ, 2024. С. 683-688.
17. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text>
18. Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12#Text>
19. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 квітня 2022 року по справі № 240/10144/20 (провадження № К/9901/16535/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104112802>
20. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 вересня 2022 року по справі

№140/4408/20 (провадження № К/9901/101/21). URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/106243157>

21. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08 червня 2022 року у справі № 2-591/11 (провадження № 14-31цс21) URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105110382>
22. Окрема думка судді Миколи Мазура до ухвали Великої Палати від 11 червня 2024 року (щодо мотивів ухваленого рішення) у справі № 22-23/321-05-10190 (провадження № 12-12звг24) URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/119941060>

Додаток

**ПРО СУДОВУ ПРАКТИКУ У СПРАВАХ
ЩОДО ВИМОГ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ
ВІДПОВІДНО ДО ЧАСТИНИ ТРЕТЬОЇ СТАТТІ 152
КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Перелік уживаних скорочень

ВП ВС	Велика Палата Верховного Суду
ВРУ	Верховна Рада України
ГУ ПФУ	Головне управління Пенсійного фонду України
ДКС України	Державна казначейська служба України
Закон № 1402-VIII	Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів»
Закон № 2453-VI	Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів»
Закон № 2862-XII	Закон України від 15.12.1992 № 2862-XII «Про статус суддів»
Закон № 192-VIII	Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII «Про забезпечення права на справедливий суд»
Закон № 1166-VII	Закон України від 27.03.2014 № 1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»
Закон № 796-XII	Закон України від 28.02.1991 № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»
Закон № 76-VIII	Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»

Закон № 1584-IX	Закон України від 29.06.2021 № 1584-IX "Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб"
Закон № 1789-XII	Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII «Про прокуратуру»
Закон № 1697-VII	Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру»
Закон № 113-IX	Закон України від 19.09.2019 № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»
Закон № 266/94-ВР	Закон України від 01.12.1994 № 266/94-ВР «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»
Закон № 1166-VII	Закон України від 27.03.2014 № 1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»
Закон № 107-VI	Закон України від 28.12.2007 № 107-VI «Про Державний бюджет на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КМУ	Кабінет Міністрів України
КАС ВС, КАС	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду
КЦС	Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду

Конвенція	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КСУ	Конституційний Суд України
КК України	Кримінальний кодекс України
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
Мінюст	Міністерство юстиції України
ПК України	Податковий кодекс України
Постанова № 505	Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури»
ПФУ	Пенсійний фонд України
ТУ ДСА	Територіальне управління Державної судової адміністрації України
Управління ДКС	Управління Державної казначейської служби України
ЦК України	Цивільний кодекс України
ЦПК України	Цивільний процесуальний кодекс України

1.1. Про належність спору щодо неотримання суддею частини заробітної плати та щомісячного грошового утримання до адміністративної юрисдикції

Позивач звернувся до суду з позовом до Держави Україна в особі Управління ДКС про відшкодування збитків, завданих прийняттям неконституційного акта. Він, посилаючись на статті 56, 152 Конституції України, статтю 1175 ЦК України, вважав, що внаслідок прийняття ВРУ неконституційного акта – Закону № 107-VI йому завдано майнової шкоди у вигляді недоплаченої заробітної плати та щомісячного грошового утримання за період січень – травень 2008 року та компенсації втрати їх частини внаслідок несвоєчасної виплати.

Суд першої інстанції позов задовольнив у частині стягнення відшкодування майнової шкоди – недоотриманого заробітку за спірний період та зазначив, що у зв'язку із внесенням Законом № 107-VI змін до частини четвертої статті 44 Закону № 2862-XII, які Рішенням КСУ від 22.05.2008 № 10-рп визнані неконституційними, позивач недоотримав частину заробітної плати за період з січня по травень 2008 року у вигляді надбавки за вислугу років, яка мала бути обрахована від загальної суми щомісячного заробітку з урахуванням доплати за кваліфікаційний клас, а не із розміру посадового окладу. Також суд вказав на відсутність підстав для покладення обов'язку на державу щодо відшкодування шкоди в частині недоотриманого щомісячного грошового утримання у розмірі 84 % від заробітної плати, оскільки така шкода не пов'язана з прийняттям неконституційного закону. Апеляційний суд зазначене рішення у частині відмови у задоволенні позову скасував та ухвалив нове рішення, яким стягнув з Державного бюджету України на користь позивача шляхом списання з відповідного рахунку ДКС України 34 256,84 грн на відшкодування заподіяної йому майнової шкоди у вигляді недоотриманого доходу за період з січня по травень 2008 року. Управління ДКС у касаційній скарзі порушило питання про належну юрисдикцію зазначеного спору.

Велика Палата Верховного Суду констатувала, що предметом спору у цій справі є стягнення збитків у вигляді неотриманої частини заробітної плати та щомісячного грошового утримання, які мали бути нараховані позивачу у 2008 році (січень - травень), коли він працював суддею, тобто перебував на публічній службі, а також стягнення компенсації у зв'язку з несвоєчасною виплатою.

Отже, Верховний Суд виснував, що спір між сторонами у справі стосується проходження позивачем публічної служби, до якої включається виплата заробітної плати та щомісячного грошового утримання. Спори, пов'язані з проходженням публічної служби, розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Відтак, залишивши поза увагою публічно-правовий характер цього спору та не дослідивши питання його юрисдикційності, суди

помилково розглянули справу в порядку цивільного судочинства, чим порушили норми процесуального права.

Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.06.2019 у справі № 686/23445/17 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82424024>

- 1.2. Про необов'язковість заявлення вимог щодо протиправності рішення суб'єкта владних повноважень в одному провадженні з вимогами про відшкодування шкоди у випадку стягнення шкоди, завданої неконституційним актом

Позивачка звернулася до суду з позовом до Держави Україна в особі ДКС України про стягнення за рахунок Державного бюджету України шляхом безспірного списання з відповідного казначейського рахунку на її користь відшкодування матеріальної шкоди, завданої органом державної влади прийняттям неконституційного правового акта.

Суд першої інстанції ухвалою, залишеною без змін постановою апеляційного суду, відмовив у відкритті провадження у справі та зазначив, що даний спір не належить розглядати у порядку адміністративного судочинства, оскільки адміністративні суди можуть розглядати вимоги про відшкодування шкоди лише за наявності таких умов: вимоги мають стосуватися шкоди, завданої лише суб'єктом владних повноважень, і такі вимоги мають бути поєднані з вимогою про визнання протиправними рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. В іншому випадку позовні вимоги про стягнення матеріальної шкоди з огляду на положення статей 2, 4, 16 ЦПК України підлягають вирішенню в порядку цивільного судочинства за правилами встановленими ЦПК України. Суди вказали на те, що зверненню позивача до суду з даним позовом передувало вирішення публічно-правового спору КСУ, після чого відсутній публічно-правовий спір між позивачем і державою, а тому вимога про відшкодування шкоди, яка спричинена дією неконституційного акта, вирішується у порядку ЦПК України, оскільки не стосується захисту прав, свобод та

інтересів у сфері публічно-правових відносин, а пов'язана з вирішенням питання щодо стягнення матеріальної шкоди. Предметом доказування в цьому спорі є завдання особі матеріальної шкоди, зокрема, у вигляді доходів, які особа могла б одержати, якби її право не було порушене застосуванням до неї визнаного неконституційним правового акта.

Колегія суддів Верховного Суду зауважила, що предметом спору у цій справі є стягнення матеріальної шкоди у вигляді невиплаченої вихідної допомоги у зв'язку з виходом судді у відставку, права на яку позивачка була позбавлена внаслідок прийняття Закону № 1166-VII від 27.03.2014, який у подальшому у відповідній частині був визнаний КСУ неконституційним. Тобто спірні правовідносини пов'язані з припиненням публічної служби (звільнення у відставку з посади судді), до чого включається і виплата вихідної допомоги у зв'язку з відставкою.

Також Верховний Суд зазначив, що заявлення вимог про протиправність рішення суб'єкта владних повноважень в одному провадженні з вимогами про відшкодування шкоди, як того вимагає частина п'ята статті 21 КАС України, у випадку стягнення шкоди, завданої внаслідок прийняття закону, який в подальшому визнаний неконституційним, не є обов'язковим, оскільки протиправність такого рішення (тобто неконституційність закону) вже встановлена КСУ і не потребує додаткового розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Отже, суди попередніх інстанцій не врахували специфіку спірних правовідносин, не врахували, що цей спір пов'язаний з відшкодуванням шкоди, завданої законом, який визнаний неконституційним і виник у зв'язку з припиненням позивачем публічної служби, та помилково відмовили у відкритті провадження у цій справі.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 03.11.2022 у справі № 340/2839/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107105474>

1.3. Про відсутність спору щодо відшкодування шкоди, завданої неконституційним актом, за період після ухвалення Рішення Конституційним Судом України

Позивач звернувся до суду з позовом до Одеської обласної прокуратури про визнання протиправними дій щодо ненарахування та не виплати заробітної плати із розрахунку посадового окладу, передбаченого статтею 81 Закону № 1697-VII за період з 01.04.2020 по 29.10.2021, та стягнення матеріальної шкоди у вигляді недоотриманої частини заробітної плати. Він зазначив, що його заробітна плата визначалась відповідно до положень Постанови № 505, розмір якої був значно меншим, ніж розмір посадового окладу, визначеного статтею 81 Закону № 1697-VII. Крім того, покликався на Рішення КСУ від 26.03.2020 № 6-р/2020, яким окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачала, що норми і положення статті 81 Закону № 1697-VII застосовуються у порядку та розмірах, установлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, визнано неконституційним.

Суд першої інстанції рішенням, залишеним без змін постановою апеляційного суду, у задоволенні позовних вимог відмовив. Суди врахували положення Закону № 113-IX, а також те, що позивач не пройшов атестацію, та виснували про правомірність нарахування відповідачем заробітної плати, відповідно до вимог Постанови № 505.

Колегія суддів Верховного Суду зауважила, що предметом спору, як визначив позивач, є стягнення збитків (матеріальної шкоди), завданої актом, що визнаний неконституційним, у вигляді неотриманої частини заробітної плати за період з 01.04.2020 по 29.10.2021, та констатувала, що не можна нанести шкоду після Рішення КСУ про неконституційність акта (у цій справі - після 26.03.2020). Шкода виникає до його (рішення) винесення, коли акт ще діяв, ще не був визнаний неконституційним.

Верховний Суд зазначив, що обраний позивачем спосіб захисту порушеного права шляхом стягнення коштів на відшкодування майнової шкоди, завданої неконституційним актом, у вигляді неотриманої заробітної плати за період після Рішення КСУ (у цій справі – після 26.03.2020), 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 дійшов висновку, що указана позивачем сума недоотриманої частини заробітної плати не є матеріальною шкодою.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 18.05.2023 у справі № 420/24821/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110951140>

Подібний правовий висновок викладений, зокрема, у такій постанові:

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 26.10.2023 у справі № 160/22209/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114466467>

1.4. Про відсутність причинно-наслідкового зв'язку між майновою шкодою та протиправною бездіяльністю органу прокуратури як підстави для застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України

Позивач звернувся до суду з позовом до Львівської обласної прокуратури про стягнення матеріальної шкоди у вигляді неотриманої частини заробітної плати – посадового окладу, визначеного за частиною третьою статті 81 Закону № 1697-VII, завданої положеннями пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, що визнані неконституційними Рішенням КСУ від 26.03.2020 № 6-р/2020, за період з 01.07.2015 по 31.08.2020. Він зазначив, що у цей період заробітна плата виплачувалася з урахуванням посадових окладів, визначених Постановою № 505, всупереч положенням частини першої статті 81 Закону № 1697-VII.

Відтак, діями та рішеннями Держави Україна в особі відповідача порушено право власності позивача на отримання заробітної плати у повному розмірі, гарантованої частиною третьою статті 81 Закону № 1697-VII, статті 41 Конституції України, статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Суд першої інстанції рішенням, залишеним без змін постановою апеляційного суду, в задоволенні позову відмовив та, зокрема, зауважив що дія згаданого пункту 26 згідно з Рішенням КСУ від 26.03.2020 № 6-р/2020 втратила чинність з 26.03.2020. Це рішення не поширюється на спірні правовідносини до часу його ухвалення, оскільки вони виникли до прийняття КСУ цього рішення, яке не містить положень, що поширювали б його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

Колегія суддів Верховного Суду зауважила, що за встановлених обставин справи немає правових підстав стверджувати, що орган прокуратури допустив протиправну бездіяльність в частині нарахування та виплати позивачу заробітної плати за чинним на той час законодавством. Водночас позивач не оскаржував розмір отриманої ним у спірному періоді заробітної плати, нарахованої та виплаченої відповідно до чинного на той час законодавства (до ухвалення Рішення КСУ від 26.03.2020 № 6-р/2020).

Верховний Суд дійшов висновку, що відсутні підстави для застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України через недоведення позивачем наявності майнової шкоди та причинно-наслідкового зв'язку між нею та протиправною бездіяльністю відповідача.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 28.11.2022 у справі № 380/8155/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107573379>

Аналогічні правові висновки викладені, зокрема, у таких постановках:

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 28.11.2022 у справі № 160/6785/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107598869>

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 28.11.2022 у справі № 460/1156/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107571048>

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 01.12.2022 у справі № 200/2302/21-а <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631260>

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 01.12.2022 у справі № 500/2792/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631262>

15. Про неналежність обраного позивачем способу захисту його прав шляхом вимоги про стягнення шкоди, заподіяної неконституційним актом

Позивач, який є суддею у відставці та отримує щомісячне довічне грошове утримання, звернувся до суду з позовом до Держави Україна в особі Управління ДКС про стягнення з Державного бюджету України шляхом списання в безспірному порядку з єдиного казначейського рахунку ДКС України, спеціально визначеного для відшкодування шкоди, завданої незаконними рішенням, дією чи бездіяльністю органів державної влади, органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, на його користь шкоди, завданої законом, що визнаний неконституційним. На його думку, в період із жовтня 2016 року до лютого 2018 року з його грошового утримання пенсійний орган протиправно утримував податок з доходу фізичних осіб та військовий збір. Вказані відрахування здійснювалися відповідно до Закону № 1166-VII, яким пункт 164.2 статті 164 ПК України доповнено підпунктом 164.2.19, який КСУ Рішенням від 27.02.2018 № 1-п/2018 визнав неконституційними. Вказані обставини свідчать про заподіяння йому матеріальної шкоди, завданої законом, що визнаний неконституційним, та є підставою для компенсації державою заподіяних йому збитків.

Суд першої інстанції рішенням, залишеним без змін постановою апеляційного суду, в задоволенні позову відмовив. Суди зазначили, що у спірний період пенсія позивача була об'єктом оподаткування податком на доходи фізичних осіб та військовим збором згідно з чинними на час виникнення спірних правовідносин нормами ПК України, а цивільне

законодавство, на яке він посилається, не застосовується до відносин, пов'язаних зі сплатою чи утриманням податків та інших обов'язкових платежів. Зазначене положення ПК України не було в судовому порядку визнане незаконним та скасоване. В свою чергу положення статті 1175 ЦК України підлягають застосуванню лише у випадках, коли нормативно-правовий акт органу державної влади визнається незаконним і скасовується. Відтак оподаткована сума щомісячного довічного грошового утримання позивача не може вважатися збитками у розумінні статті 22 ЦК України.

Верховний Суд виснував, що Рішення КСУ від 27.02.2018 № 1-р/2018 на спірні правовідносини у цій справі не може вплинути, оскільки такі виникли до його прийняття, а останнє, у свою чергу, не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

Також колегія суддів Верховного Суду зазначила, що, незважаючи на намагання позивача перевести цей спір в площину деліктних правовідносин і відповідного нормативного регулювання, він є спором щодо проходження публічної служби, який виник у зв'язку з виплатою позивачу довічного грошового утримання. При цьому обраний позивачем спосіб захисту порушеного права не змінює суті спірних правовідносин, що виникли між сторонами у справі, і підстави їх виникнення, а отже не робить цей спір спором про відшкодування шкоди.

Верховний Суд зауважив, що заявлені позовні вимоги обґрунтовані саме через призму понесення збитків у вигляді неотриманої частини довічного грошового утримання (упущеної вигоди) у сумі податку на доходи фізичних осіб та військовий збір у зв'язку з визнанням неконституційним положення абзацу 1 підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 ПК України, а відтак позивач просив стягнути відшкодування майнової шкоди відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України. Тобто він не оспарював розмір отриманого довічного грошового утримання у контексті невідповідності такого встановленому законодавством, що було

чинним у спірний період, а відтак у суду касаційної інстанції відсутні підстави та процесуальні повноваження на перевірку зазначених обставин з метою захисту порушеного права позивача.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 28.04.2022 у справі № 240/10144/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104112802>

Верховний Суд, врахувавши Рішення КСУ від 27.02.2018 № 1-р/2018, сформулював подібні правові висновки, зокрема у таких постановках:

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 12.07.2022 у справі № 0640/3507/18 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105203569>

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 16.03.2023 у справі № 240/383/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601380>

1.6. Про пряму дію Рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-р/2018

Особа звернулася до суду з позовом до Держави Україна в особі Управління ДКС про визнання протиправними дій щодо відмови у поверненні незаконно утриманих з пенсії сум податку на доходи фізичних осіб та військового збору; стягнення з Державного бюджету України на її користь шляхом списання з відповідного рахунку Управління ДКС майнової шкоди у вигляді недоотриманої пенсії, завданої законом, що визнаний неконституційним.

Суд першої інстанції позов задовольнив та виходив з того, що внаслідок прийняття Закону № 1166-VII пункт 164.2 статті 164 ПК України доповнено новим підпунктом 164.2.19, через що відбулось фактичне звуження змісту та обсягу прав позивача на майно, зокрема пенсійних виплат, на які він міг очікувати відповідно до чинних на момент виникнення цих прав норм законодавства. Таким чином, позивач недоотримав належні йому виплати саме через дію неконституційної норми закону, тому їх компенсація повинна бути здійснена в порядку статті 152 Конституції України, статей 22 та 1175 ЦК України за рахунок коштів Державного бюджету України, оскільки

регламентована цією нормою цивільно-правова відповідальність у вигляді відшкодування шкоди, заподіяної прийняттям нормативно-правових актів, визнаних незаконними, стосується також і випадків визнання неконституційними законів. Апеляційний суд таке рішення скасував та ухвалив нову постанову про відмову в задоволенні позову, зазначивши, що оподаткування пенсії позивача з лютого 2015 року до лютого 2018 року здійснювалося за нормами чинного законодавства.

Верховний Суд виснував, що до ухвалення Рішення КСУ від 27.02.2018 № 1-р/2018 положення підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 ПК України підлягало застосуванню, оскільки було прийняте законодавчим органом в установленому порядку та було чинним на час оподаткування пенсії позивача упродовж спірного періоду.

Також колегія суддів Верховного Суду зауважила, що за загальним правилом рішення КСУ змінюють законодавче регулювання лише для правовідносин, що матимуть місце з дати ухвалення рішення, якщо інше не встановлено самим рішенням. Вона покликала на правові позиції, викладені, зокрема у постанові КАС ВС від 25.07.2019 у справі № 804/3790/17, у постанові ВП ВС від 18.11.2020 у справі № 4819/49/19, у постанові КГС ВС 29.10.2019 у справі № 922/1391/18.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 14.09.2022 у справі № 140/4408/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106243157>

17. Про відсутність підстав для ототожнення шкоди з недоотриманою частиною пенсії внаслідок її оподаткування відповідно до норми, визнаної неконституційною

Позивач, який отримує пенсію на підставі Закону № 1789-XII, звернувся до суду з позовом до Держави Україна в особі Управління ДКС, ГУ ПФУ про визнання протиправними дій відповідачів щодо відмови у поверненні незаконно утриманих із пенсії сум податку на доходи фізичних осіб та військового збору; стягнення з Державного бюджету України шляхом списання із відповідного рахунку майнової шкоди у вигляді недоотриманої пенсії, завданої законом, що

визнаний неконституційним. Він вважає, що у зв'язку із визнанням неконституційним положення, на підставі якого з його пенсії відраховувались податки, має право на відшкодування збитків у порядку статті 152 Конституції України, статей 22, 1175 ЦК України за рахунок коштів Державного бюджету України. Водночас Управління ДКС у відзиві на позов зазначило, що орган ДКС України лише виконує рішення суду про стягнення коштів з Державного бюджету України, а не відповідає за зобов'язаннями Держави Україна або інших державних органів; виконує функцію обслуговуючого банку розпорядників бюджетних коштів. Зазначив, що механізм відшкодування шкоди, завданої актами, що визнані неконституційними, законодавством не урегульований. Положення статті 1175 ЦК України підлягають застосуванню тільки у випадках, коли нормативно-правовий акт органу державної влади визнається незаконним і скасовується.

Суд першої інстанції рішенням, залишеним без змін постановою апеляційного суду, у задоволенні позову відмовив. Суд виходив з того, що фактичне оподаткування пенсій припинено з 27.02.2018, тобто з дня ухвалення КСУ Рішення № 1-р/2018, а отже, на час виникнення спірних правовідносин положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 ПК України були чинними, а відтак підлягали застосуванню. Відповідно, здійснюючи відповідні відрахування у період з лютого 2015 року по лютий 2018 року, пенсійний орган діяв згідно з вимогами чинного у цей період законодавства. Також суди зробили висновок про те, що цивільне законодавство, на яке посилається позивач в обґрунтування заявлених вимог, не застосовується до відносин, пов'язаних зі сплатою чи утриманням податків та інших обов'язкових платежів. Положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 ПК України в судовому порядку судом не визнані незаконними та не скасовані. У свою чергу положення статті 1175 ЦК України підлягають застосуванню лише у випадках, коли нормативно-правовий акт органу державної влади визнається незаконним і скасовується. Відтак, оподаткована сума пенсії позивача не може вважатися збитками у розумінні статті 22 ЦК України.

Колегія суддів Верховного Суду погодилася з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій про те, що, здійснюючи відповідні відрахування у спірному періоді, пенсійний орган діяв правомірно та відповідно до вимог чинного законодавства.

Також Верховний Суд наголосив, що згідно зі статтею 1175 ЦК України, на яку покликається позивач, шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів. Натомість судами у межах заявлених позовних вимог, із дотриманням норм процесуального закону та прав учасників, встановлені та оцінені обставини і підстави позову у контексті прийняття КСУ Рішення від 27.02.2018 № 1-р/2018. Водночас колегія суддів Верховного Суду врахувала, що у позовній заяві, апеляційній та касаційній скаргах позивач не ставив під сумнів відповідність отриманої щомісячної пенсії у період із лютого 2015 року по лютий 2018 року та розмір утриманого податку на доходи фізичних осіб та військового збору, однак при цьому вважав, що має право на відшкодування шкоди у розмірі здійснених утримань за спірний період.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 14.12.2023 у справі № 140/3650/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115665768>

18. Про необхідність надання судами оцінки вимозі щодо нарахування та виплати частини суддівської винагороди, яка є упущеною вигодою

Позивач звернувся до суду з позовом до ТУ ДСА про визнання протиправною бездіяльності щодо відмови у проведенні перерахунку суддівської винагороди та зобов'язання здійснити її нарахування й

виплату всіх її складових (посадового окладу, доплати до посадового окладу за вислугу років і матеріальної допомоги на оздоровлення у розмірі посадового окладу) за період з 01.01.2015 до 31.12.2018. Він зазначив, що відповідач протягом 2015-2018 років виплачував суддівську винагороду і її складові на основі частини третьої статті 133 Закону № 2453-VI у редакції Закону № 192-VIII. Проте Рішенням КСУ від 04.12.2018 № 11-р/2018 це положення було визнано неконституційним, а тому його належить застосувати у первинній редакції. Покликаючись на ці обставини, а також на частину третю статті 152 Конституції України і статтю 1175 ЦК України позивач стверджував, що відповідач повинен перерахувати йому суддівську винагороду з 01.01.2015, виходячи з розрахунку розміру посадового окладу, який становить 15 мінімальних заробітних плат, а з 01.01.2017 - 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, оскільки він зазнав упущеної вигоди.

Суд першої інстанції рішенням, залишеним без змін постановою апеляційного суду, у задоволенні позову відмовив. Суди виходили з того, що дія частини 3 статті 133 Закону № 2453-VI у редакції Закону № 192-VIII втратила чинність з 04.12.2018, а тому Рішення КСУ від 04.12.2018 № 11-рп/2018 на спірні правовідносини вплинути не може, оскільки вони виникли до його прийняття.

Колегія суддів Верховного Суду зауважила, що однією з вимог позивача у цій справі було зобов'язання нарахувати та виплатити ту частину суддівської винагороди, яка є збитками у вигляді упущеної вигоди. Саме на цьому він наполягав і у касаційній скарзі, покликаючись на положення статті 152 Конституції України та статті 1175 ЦК України.

Верховний Суд погодився зі скаржником, що суди попередніх інстанцій зосередили свою увагу виключно на відсутності ретроактивності рішення органу конституційної юрисдикції, оминувши доводи його позову з огляду на упущену вигоду та не надавши їм жодної правової оцінки. Викладене дає підстави для висновку про недотримання судами принципу диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що унеможливило

встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, тому їх рішення належить скасувати та направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 04.10.2022 у справі № 400/1665/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106598379>

1.9. Про недопустимість унеможливлення захисту прав особи внаслідок відсутності закону про відшкодування шкоди, заподіяної неконституційним актом

Позивач, який отримує пенсію відповідно до статті 54 Закону № 796-XII як особа з інвалідністю II групи внаслідок захворювання, пов'язаного із ліквідацією наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (I категорії), звернувся до суду з позовом до ГУ ПФУ про визнання протиправною відмови у відшкодуванні шкоди, якої він зазнав внаслідок дії частини третьої статті 54 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII, та стягнення з Держави Україна шкоди за рахунок бюджетних коштів шляхом безспірного списання з відповідного казначейського рахунку. На обґрунтування позову він зазначив, що в силу вимог статті 52 Конституції України та статті 1175 ЦК України він має право на відшкодування шкоди, завданої дією норми частини третьої статті 54 Закону № 796-XII в редакції Закону 76-VIII за період з 01.01.2015 по 07.07.2021, внаслідок виплати йому пенсії в розмірі, визначеному нормою закону, яку було визнано неконституційною Рішенням КСУ від 07.04.2021 № 1-р(II)/2021.

Суд першої інстанції позов задовольнив частково, зокрема зобов'язав повторно розглянути заяву про відшкодування шкоди. При цьому, відмовляючи в задоволенні решти позовних вимог, суд виходив з того, що станом на час розгляду справи на виконання Рішення КСУ від 07.04.2021 № 1-р(II)/2021 не розроблений порядок (юридичний механізм) відшкодування шкоди, завданої громадянам України внаслідок дії актів, що визнані неконституційними, а відтак визначити розмір та спосіб відшкодування шкоди, завданої позивачу внаслідок дії

частини третьої статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII неможливо. Апеляційний суд скасував рішення суду першої інстанції, ухвалив нове рішення про відмову у задоволенні позовних вимог та зазначив, що умовою виникнення у позивача права на перерахунок пенсії у розмірі 8 мінімальних пенсій за віком було неприведення ВРУ протягом трьох місяців з дня ухвалення Рішення КСУ від 07.04.2021 № 1-р(II)/2021 (тобто до 07.07.2021) нормативного регулювання, встановленого статтею 54 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VII у відповідність із Конституцією України та цим рішенням, а враховуючи, що на виконання вимог зазначеного Рішення КСУ ВРУ прийнятий Закон № 1584-IX, яким внесено зміни до Закону № 796-XII, в тому числі в частині визначення розміру пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської катастрофи – відсутні підстави для відшкодування позивачу матеріальної шкоди у вигляді недоотриманих пенсійних виплат за період з 01.01.2015 до 07.07.2021.

Колегія суддів Верховного Суду наголосила на тому, що з 01.01.2015 було обмежено розмір пенсії осіб, які отримували пенсію відповідно до Закону № 796-XII, у зв'язку з дією частини третьої статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII, яка була визнана неконституційною Рішенням КСУ від 07.04.2021 № 1-р(II)/2021. Таке визнання по суті припинило обмеження майнових прав пенсіонерів з боку держави, яке діяло протягом майже семи років та апіорі завдало їм збитків. Вказані збитки відносяться до шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, вони мають відшкодовуватись державою і за відсутності закону, який установлює порядок такої компенсації, оскільки держава, запроваджуючи певний механізм правового регулювання відносин, зобов'язана забезпечити його реалізацію. Інакше всі негативні наслідки відсутності такого механізму покладаються на державу. Також Верховний Суд зазначив, що, якщо держава не запровадила дієві компенсаційні механізми за шкоду, заподіяну особі актами і діями, що визнані неконституційними, зокрема внаслідок дії

статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII, це не має унеможливлювати захист її прав, які гарантовані Конституцією України, відтак відсутність відповідного закону не може бути підставою для відмови у задоволенні позову.

Верховний Суд вказав на помилковість висновків судів попередніх інстанцій, які не надали належної оцінки доводам позовної заяви стосовно вимоги про відшкодування шкоди за помилку держави внаслідок прийняття неконституційного закону, і неправильно визначили характер спірних правовідносин, застосувавши положення нормативно-правових актів, які не регулюють питання відшкодування шкоди, завданої особі дією акта (норми закону), що визнаний неконституційним.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КАС від 20.12.2023 у справі № 420/17886/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839118>

1.10. Про неможливість як одночасного застосування статті 152 Конституції України у поєднанні зі статтею 1175 Цивільного кодексу України, так і аналогії закону, щодо вимоги про відшкодування шкоди

Позивач звернувся до суду з позовом до Офісу Генерального прокурора, ДКС України про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, а також актами, що визнані неконституційними. Враховуючи практику ЄСПЛ, Конвенцію та Рішення КСУ від 25.06.2019 № 7-р/2019, яким встановлено факт неправомірності застосування 23.03.2018 до позивача запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та подальше його продовження до 15.04.2019, незаконними рішеннями цього суду йому було завдано значної майнової (матеріальної) та моральної (немайнової) шкоди внаслідок незаконного застосування запобіжного заходу - тримання під вартою. Відтак, він просив стягнути за рахунок Державного бюджету України майнову шкоду у розмірі не виплаченої

заробітної плати за період з 22.03.2018 до 16.04.2019, відшкодування моральної шкоди, а також витрати, пов'язані із залученням експерта.

Суд першої інстанції позов задовольнив частково, зокрема стягнув за рахунок коштів Державного бюджету України шляхом списання коштів з єдиного казначейського рахунка на користь позивача відшкодування моральної шкоди. В іншій частині позову відмовив. Ураховуючи підозру, пред'явлену позивачу у вчиненні кримінального правопорушення, зокрема передбаченого частиною першою статті 109 КК України, та застосування згідно з частиною п'ятою статті 176 КПК України виключно запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, яка у подальшому Рішенням КСУ від 25.06.2019 № 7-р/2019 була визнана неконституційною, суд вважав, що є підстави для відшкодування завданої йому шкоди відповідно до статті 152 Конституції України. Апеляційний суд скасував вказане рішення в цій частині та ухвалив нове – про відмову в позові, мотивуючи тим, що, незважаючи на те, що частина п'ята статті 176 КПК України (про те, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109-114¹, 258, 258⁵, 260, 261 КК України) Рішенням КСУ від 25.06.2019 № 7-р/2019 визнана неконституційною, закон, який встановлював би порядок відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, не прийнятий.

Колегія суддів Верховного Суду зауважила, що на момент ухвалення Рішення КСУ від 25.06.2019 № 7-р/2019 кримінально-процесуальні відносини щодо застосованого щодо позивачки запобіжного заходу вже припинилися. Це означає, що дія цього рішення не може поширюватися на вказані правовідносини, оскільки вони виникли і закінчилися до його ухвалення, а дії суду не можна кваліфікувати як незаконні з підстав ухвалення Рішення КСУ. Тому посилання скаргника на незаконність дій судів щодо обрання йому запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, вчинені до ухвалення Рішення КСУ, як підстави для застосування Закону № 266/94-ВР, є безпідставними.

Стосовно можливості застосування аналогії закону щодо статті 152 Конституції України та статті 1175 ЦК України для компенсації моральної шкоди, то Верховний Суд виходив з того, що 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. Водночас закону, який би встановлював порядок відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними згідно з рішеннями КСУ на сьогодні не прийнято. Верховний Суд дійшов висновку, що суд апеляційної інстанції правильно зазначив, що стаття 1175 ЦК України не поширюється на спірні правовідносини, оскільки регламентує відшкодування шкоди, завданої нормативно-правовим актом, що був визнаний незаконним і скасований на підставі цього, а не тим нормативно-правовим актом, який визнано неконституційним. Зазначене унеможлиблює як одночасне застосування статті 152 Конституції України в поєднанні зі статтею 1175 ЦК України, так і застосування аналогії закону щодо вказаної норми.

Також колегія суддів Верховного Суду вказала, що держава має позитивні обов'язки гарантувати ефективне використання визначених Конвенцією прав кожному, хто перебуває під її юрисдикцією. Порушення кожного цих обов'язків є самостійною підставою відповідальності держави. 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. Водночас предмет доказування у справах про відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами, як компенсаційного обов'язку держави має свої особливості. Зокрема, в такій категорії справ неконституційність акта вже встановлена Рішенням КСУ

та не потребує доведення, також не встановлюється судом і вина окремих посадових чи службових осіб органів публічної влади, про що зазначено вище. Тому позивач має підтвердити доказами розмір завданої шкоди та наявність причинно-наслідкового зв'язку між неконституційним актом і завданою шкодою.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КЦС від 19.06.2024 у справі № 754/14608/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120029326>

Аналогічні висновки щодо застосування частини третьої статті 152 Конституції України та статті 1175 ЦК України у справах щодо компенсації шкоди, завданої неконституційним актом, викладено, зокрема у таких постановках:

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КЦС від 08.06.2022 у справі № 751/6859/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104748135>

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КЦС від 28.06.2023 у справі № 751/6531/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111939228>

1.11. Про непоширення статті 1175 Цивільного кодексу України на правовідносини, урегульовані законом, визнаним неконституційним

Позивач, який отримує щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці, звернувся до суду з позовом до держави Україна в особі Мініюсту та ДКС України про відшкодування шкоди, завданої законом, що визнаний неконституційним. Він зазначив, що з 01.01.2020 до 18.02.2020 включно йому нараховувалось і виплачувалось щомісячне довічне грошове утримання на підставі положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII, які визнані Рішенням КСУ від 18.02.2020 № 2-р/2020 неконституційними.

Суд першої інстанції рішенням, залишеним без змін постановою апеляційного суду, у задоволенні позову відмовив. Суди вказали на те, що саме з 19.02.2020 - наступного дня з дати ухвалення КСУ Рішення від 18.02.2020 № 2-р/2020, у позивача виникло право (підстава) на перерахунок щомісячного довічного грошового утримання судді відповідно до Закону № 1402-VIII, а не з 01.01.2020. Заявлена до

стягнення сума недоотриманого щомісячного довічного грошового утримання за спірний період не є шкодою у розумінні положень статей 22, 1175 ЦК України.

Колегія суддів Верховного Суду зауважила, що положення частини третьої статті 152 Конституції України містять посилання на спеціальний закон, а тому відшкодування шкоди, завданої актами і діями, які визнані неконституційними, не може здійснюватися в іншому, ніж у встановленому законом порядку. Водночас закон, який би встановлював порядок відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, не прийнятий.

Верховний Суд дійшов висновку, що положення статті 1175 ЦК України не поширюється на спірні правовідносини, оскільки вони регламентують відшкодування шкоди, завданої нормативно-правовим актом, що був визнаний незаконним і скасований, а не законом, визнаним неконституційним. У цьому випадку доводи касаційної скарги про необхідність застосування аналогії закону чи аналогії права є безпідставними, так як відповідальність згідно зі статтею 1175 ЦК України не є аналогічною відповідальністю згідно з частиною третьою статті 152 Конституції України.

Також Верховний Суд вказав на те, що доводи касаційної скарги про те, що позивач має право на компенсацію від держави за невиконання державою свого позитивного матеріального та процесуального обов'язку згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції не заслуговують на увагу, оскільки такими вимогами позивач свій позов не обґрунтовував, а посилалася на положення статті 152 Конституції України та статті 1175 ЦК України. Застосувати принцип «*jura novit curia*» («суд знає закони») неможливо, оскільки для цього необхідно, аби позивач обґрунтовував свій позов саме такими обставинами, а саме невиконанням державою свого позитивного обов'язку. У цій ситуації може бути стягнуто відповідну компенсацію.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів КЦС від 01.03.2023 у справі № 686/13945/21 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109445654>

**Чи є дієвим право людини
без права на його ефективний захист:
питання відшкодування за порушене право
внаслідок визнання акта неконституційним**

Збірник матеріалів Міжнародного семінару-практикуму

Підписано до друку 22.07.2025.
Формат 64х90 1/16 . Папір офсетний. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 7,85. Тираж 200 прим. Зам. 253.

Видавництво ТОВ "Компанія ВАІТЕ"
01042, м. Київ, вул. Саперне поле, 26, к. 27.
Свідцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи
серія ДК № 2570 від 27.07.2006 р.

