

РОЗДІЛ 5

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/76>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАКТИКИ ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ МАТЕРІАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ФІЗИЧНИМ ОСОБАМ АКТАМИ, ЩО ВИЗНАНО НЕКОНСТИТУЦІЙНИМИ: НА ПРИКЛАДІ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ПРОКУРОРІВ

PECULIARITIES OF THE PRACTICE OF STATE COMPENSATION FOR MATERIAL DAMAGE CAUSED TO INDIVIDUALS BY ACTS RECOGNIZED AS UNCONSTITUTIONAL: ON THE EXAMPLE OF PROSECUTORS' SALARIES

Александров В.М., к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри підготовки офіцерів запасу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Григоренко Є.І., професор кафедри військового права
Військово-юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
генеральний директор
Корпорація «Правники України»,
консультант

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки

У статті наводяться деякі аспекти реалізації законодавства у сфері регулювання правовідносин, пов'язаних із заробітною платою прокурорам. У зв'язку з цим, аналізуються особливості практики відшкодування державою матеріальної шкоди, завданої фізичним особам актами, що визнано неконституційними. Вказується на те, що чинною Конституцією України на прокуратуру покладено низку важливих функцій, від належної реалізації яких буде залежати рівень законності. Наведені конституційні приписи, а також норми міжнародного «м'якого права» зобов'язують державу вжити належних заходів з метою забезпечення необхідних умов для служби прокурорів, у тому числі й в аспекті заробітної плати та інших складових соціального захисту.

Щодо організації та діяльності прокуратури в Україні, то Закон України «Про прокуратуру» визначає правові засади організації та діяльності прокуратури України, правовий статус прокурорів та інші питання, зокрема, порядок здійснення прокурорського самоврядування система прокуратури України. Також варто враховувати те, що організація й діяльність прокуратури України, а також статус прокурорів повинні ґрунтуватися правовими актами на рівні не нижче закону.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 лютого 2020 року визнав положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу неконституційними у частині, яка передбачає, що норми і положення ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 р. № 1697-VII можуть виконуватися державою при врахуванні наявних фактичних ресурсів державного й місцевого бюджетів, а також бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. При цьому слід брати до уваги те, що рішення Конституційного Суду України пов'язані з системою національного законодавства, які розглядаються як його частина, а отже в цілому можуть вважатися як джерела права. На доктринальному рівні є розуміння того, що ухвалюючи рішення з різноманітних актуальних питань регулювання суспільних відносин Конституційний Суд звільняє систему законодавства від нормативних актів, що не відповідають Конституції України і тим самим створює відповідні можливі організаційно-правові умови для втілення та забезпечення прав і свобод громадян. З цього приводу робиться висновок, що якщо рішення органу конституційної юрисдикції за юридичною силою фактично підпадають під ознаки нормативно-правових актів, то вони мають рівноцінний регуляторний потенціал для всіх суспільних відносин.

Ключові слова: верховенство права, принцип законності, правотворчість, правовий статус прокурора, відшкодування шкоди, правовідносини у сфері заробітної плати прокурорів.

The article analyzes some aspects of the implementation of the principle of legality in the regulation of legal relations in the field of salaries of prosecutors. In particular, it is noted that the current Constitution entrusts the prosecutor's office with a number of socially important functions, the implementation of which will depend on the level of law and order. These constitutional requirements, as well as the provisions of international «soft law» in fact oblige the state to take appropriate measures to ensure the necessary conditions for the service of prosecutors. It is primarily a question of salary, term of office, as well as pension provision, which must be established by a separate law.

Regarding the organization and activities of the Prosecutor's Office in Ukraine, the basic law is the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», which defines the legal basis for the organization and activities of the Prosecutor's Office of Ukraine, the status of prosecutors. Such legal regulation is aimed at ensuring a single status of prosecutors, which is a determining condition for ensuring the unity of the prosecutor's office. At the same time, the organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine and the status of prosecutors must be established by normative legal acts at a level not lower than the law. Based on this, a preliminary conclusion is made that the organization and activities of the Prosecutor's Office of Ukraine, as well as the status of prosecutors cannot be established by by-laws.

Based on the above, it is generally concluded that the principle of legality as one of the leading principles of the rule of law involves the correct application of both individual provisions of law and law as a whole, with unconditional consideration of the rule of law. Violation of the imperatively established provisions of the law can be carried out by their gross repeal, amendment or suspension by issuing bylaws, even with reference to the financial and economic situation, which in fact acts as a reference to expediency.

Key words: rule of law, principle of legality, lawmaking, legal status of the prosecutor, legal relations in the field of prosecutors' salaries.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 лютого 2020 року визнав положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу неконституційними у частині, яка перед-

бачає, що норми і положення ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII можуть виконуватися державою при врахуванні наявних фактичних ресурсів державного й місцевого бюджетів, а також

бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. При цьому слід брати до уваги те, що рішення Конституційного Суду України пов'язані з системою національного законодавства, які розглядаються як його частина, а отже в цілому можуть вважатися як джерела права. На доктринальному рівні є розуміння того, що ухвалюючи рішення з різноманітних актуальних питань регулювання суспільних відносин Конституційний Суд звільняє систему законодавства від нормативних актів, що не відповідають Конституції України і тим самим створює відповідні можливі організаційно-правові умови для втілення та забезпечення прав і свобод громадян. З цього приводу робиться висновок, що якщо рішення органу конституційної юрисдикції за юридичною силою фактично підпадають під ознаки нормативно-правових актів, то вони мають рівноцінний регуляторний потенціал для всіх суспільних відносин.

Аксіоматичним є твердження, що у процесі підготовки та ухвалення рішення у справі суди зобов'язані керуватися виключно нормами закону. Оскільки, як уже зазначалось, рішення органу конституційної юрисдикції мають силу закону, то це дає підстави говорити про те, що предмет кожного рішення Конституційного Суду може мати для судів нормативне координаційне та орієнтаційне значення. З цього приводу варто зазначити те, що М. Смокович указує на те, що орган конституційної юрисдикції працює пліч-о-пліч із судами адміністративними у державному механізмі з метою забезпечення непохитності в аспекті утвердження прав та свобод людини, а також їх гарантування. При цьому названий дослідник особливо акцентує увагу на тому, що співпраця вказаних вище судів може мати дієвий ефект і належну результативність в аспекті захисту прав людини лише за тієї умови, коли відбудеться вироблення сув'язно-поступального механізму реалізації рішень органу конституційної юрисдикції судами системи судоустрою України [1, с. 5].

Крім того, слід враховувати юридичну позицію Конституційного Суду України, яку було викладено в абзаці 2 та 3 пункту 4 Рішення у справі за конституційним поданням Президента України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 150 Конституції України та частини 2 ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо порядку виконання рішень Конституційного Суду. Йдеться про справу щодо порядку виконання рішень Конституційного Суду від 14 грудня 2000 року.

Вказана юридична позиція полягає у тому, що будь-які рішення органу конституційної юрисдикції незалежно від того, чи встановлено у них порядок й строки їхнього виконання або ні, є обов'язковими до виконання на всій території України. Органи публічної влади, підприємства, установи, організації, а також посадові й службові особи, громадяни, їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування або використання правових актів, окремих їх положень, визнаних неконституційними. При цьому рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності вони не потребують підтверджен (санкціонування) з боку будь-яких органів публічної влади. При цьому прямо вказується і на те, що обов'язок виконання рішення органу конституційної юрисдикції є прямою вимогою Основного Закону України (ч. 2 ст. 150), який має найвищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів.

Ураховуючи ту обставину, що у процесі правотворчості органів публічної влади існує потенційний ризик ухвалення неконституційних нормативно-правових актів, то визнання органом конституційної юрисдикції у межах свого рішення положень наведених актів неконституційними, варто розглядати як пряму законну підставу для

того, аби суди при розгляді справ обов'язково враховували відповідні рішення органу конституційної юрисдикції, а також юридичні позиції, які органом викладено у мотивувальній та/або резолютивній їх частині. Відповідно, оскільки рішення від 26 лютого 2020 р. № 6-р/2020 визнає положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу неконституційними у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» [2] від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII можуть виконуватися державою лише за умови наявності фактичних ресурсів державного та місцевого бюджетів, а також бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є підстави вважати, що здійснення державою виплати заробітної плати прокурорам має та повинно було здійснюватися на підставі виключно ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» у визначених розмірах. Суд в імперативному порядку повинен врахувати юридичну позицію Конституційного Суду України з підстав, пов'язаних з тим, що ухвалення акту, який визнано неконституційним суперечить конституційній zasadі, яка зафіксована у статті 3 Конституції про те, що держава за свою діяльність відповідає перед людиною, а утвердження та забезпечення прав й свобод людини розглядається як головний обов'язок держави.

Отже, якщо працівнику прокуратури після звільнення завдано шкоди, пов'язаної з невиплатою передбачених законодавством обсягу фінансових коштів, то така шкода повинна бути відшкодована державою. При цьому слід враховувати й те, що державу ніхто не змушує брати на себе зобов'язання з підвищення заробітної плати прокурорам, але, у разі, якщо вона взяла такі зобов'язання, а також зафіксувала їх у встановленому порядку у межах чинного законодавства, взявши до виконання, то вона не має права у незаконний спосіб відмовлятися від них.

Оскільки фактично, громадянину, який проходив службу у прокуратурі, не було виплачено у повному обсязі суму заробітної плати (грошового утримання), то його право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, передбачене ст. 55 Конституції України є беззаперечним і передбачає одержання від держави відповідної компенсації.

Крім того, доктор юридичних наук Мирослава Білак (суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді), займає чітку та однозначну позицію, відповідно до якої питання ефективного відновлення особи у її правах, що зазнала порушення унаслідок застосування під час ухвалення закону, іншого нормативно-правового акта (його окремого положення), яке пізніше було визнано таким, що не відповідає Конституції та є неконституційним, може бути вирішено через застосування ст. 56 Конституції України. Указана стаття передбачає відшкодування за рахунок держави чи місцевого самоврядування матеріальної й моральної шкоди, яку було завдано незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної, їх посадових та службових осіб при виконанні ними своїх повноважень [1, с. 78].

Що стосується застосування конституційного положення, передбаченого у ч. 3 ст. 152 Конституції України про те, що матеріальна або моральна шкода, завдана фізичним чи юридичним особам актами і діями, які визнано неконституційними, відшкодовується державою в установленому законом порядку, то вбачаються всі підстави для його застосування до вказаних правовідносин. У першу чергу йдеться про ч. 3 ст. 8 Основного Закону України, де прямо встановлено, що норми Конституції України є нормами прямої дії, а також звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини й громадянина безпосередньо на підставі Конституції гарантується.

Крім того, абзац 2 підпункту 2.1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стосовно відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній і процесій) від 8 вересня 2016 року розвиває це положення. Зокрема, Конституційний Суд України сформулював юридичну позицію, відповідно до якої пряма дія норм Основного Закону означає, що вказані норми можуть застосовуватися безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати (деталізувати) конституційні норми, але не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України.

Тому застосування судами за аналогією ст. ст. 3, 55, 56, 152 Конституції України є доцільною і такою, що відповідає утвердженню принципу верховенства права та соціальної справедливості, а також принципу гуманізму, відповідно до якого права й свободи людини, а також їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність.

Підтвердженням цьому слугує юридична позиція Конституційного Суду України, викладена в абзаці 10 пункт 9 Рішення у справі за конституційним поданням Верховного Суду стосовно відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 3 ст. 120, ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого й прокурора) від 30 січня 2003 року, яка полягає у тому, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, якщо воно відповідає вимогам справедливості та забезпечує ефективне поновлення у правах.

Ларс Брокер як президент Конституційного суду та Вишого адміністративного суду землі Рейнланд-Пфальц (ФРН) здійснив аналіз забезпечення ефективного механізму захисту прав особи у випадку визнання законів та інших нормативно-правових актів не конституційними. У межах цього аналізу він дійшов висновку про те, що рішення конституційного суду у першу чергу забезпечують верховенство конституції та її належну дію. Саме тому рішення такого суду підлягають безумовному виконанню й дотриманню. Більш того, на його думку, такі рішення повинні «поширювати їх наслідки». Це стосується у першу чергу тих випадків, за яких закони визнаються такими, що не відповідають конституції. У той же час, від самого початку треба мати на увазі те, що якщо Федеральний Конституційний суд встановить неконституційність конкретного закону, то він визнає вказаний закон, таким, що має статус нікчемного. Такий статус означає «генеральну не чинність правової норми» від самого початку (*ex tunc*). Тому, як правило, закон є неконституційним із моменту його оприлюднення [1, с. 22].

Конституційний Суд України юридично засвідчує факт неконституційності того чи іншого закону, але ж фактично його неконституційність дійсно існувала з моменту

набрання ним чинності. Саме такий підхід може забезпечити ефективний захист прав людини, права та законні інтереси яких було порушено виданим законом, що в майбутньому було визнано неконституційним.

З цього приводу варто враховувати такі рішення Європейського суду з прав людини: рішення «Айдин (Aydın) проти Туреччини» від 22 вересня 1997 року, Звіти 1997-VI, сс. 1895-96, параграф 103 та «Кайя (Kaaya) проти Туреччини» від 19 лютого 1998 року, звіти 1998-I, сс. 329-30, параграф 106, рішення «Текін (Tekin) проти Туреччини» від 9 липня 1998 року, звіти 1998-IV с. 1517, параграф 52), рішення від 5 квітня 2005 року у справі «Афанасьєв проти України». У межах вказаних рішень ЄСПЛ нагадує, що ст. 13 Конвенції гарантує доступність на національному рівні засобу захисту, здатного втілити в життя сутність прав і свобод за Конвенцією, у якому б вигляді вони не забезпечувались у національній правовій системі.

Таким чином, ст. 13 вимагає, щоб норми національного правового засобу стосувалися сутності «небезпідставної заяви» за Конвенцією й надавали відповідне відшкодування, хоча Держави-учасниці мають певну свободу розсуду стосовно способу, у який вони виконують свої зобов'язання за цим положенням. Зміст зобов'язань, відповідно до положень ст. 13 також залежить від характеру скарги заявника за Конвенцією. Тим не менше, засіб захисту, який вимагається вказаною вище статтею, має бути ефективним як на рівні правового регулювання, так і в межах правозастосовної практики, зокрема у тому сенсі, аби його використання не було ускладнене діями чи бездіяльністю органів публічної влади.

На підставі викладеного варто констатувати про можливість застосування аналогії права на справедливу сатисфакцію у грошовій формі та аналогії закону, а саме положень статті 3 Конституції України про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження й забезпечення прав та свобод людини виступає головним обов'язком держави, яка несе відповідальність перед людиною за свою діяльність, ст. 55 Конституції України про те, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень органів державної влади, ст. 56 Конституції України про те, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави матеріальної шкоди, завданої незаконними рішеннями органів державної влади при здійсненні ними своїх повноважень, ч. 3 ст. 152 Основного Закону України, про те, що матеріальна шкода, завдана фізичній особі актами, які визнано неконституційними, відшкодовується державою в установленому законом порядку в ситуації, коли рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 2020 року було визнано неконституційним положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу у частині, яка передбачає, що норми та положення ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» застосовуються в порядку й розмірах, установлених Урядом України, виходячи із наявних фінансових ресурсів державного та місцевого бюджетів, а також бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юридичні наслідки визнання нормативного акту неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві : зб. матеріалів Міжнародного семінару-практикуму (м. Київ, 31 липня 2020 року). Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Харків : Право, 2020. С. 3-15.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.