

ДЕРЖАВА ЯК УЧАСНИК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Otradnova O. O. State as a participant of civil tort relations

The article is devoted to the analysis of states participation in civil relations of non-contractual damage compensation (torts). The author explores problematic questions of states characteristic as a victim in torts and a possibility to use articles of Chapter 82 of the Civil code of Ukraine to such relations. Also the peculiarities of damage, caused by state bodies and state servants, compensation are analyzed in the article. The author pays attention to the conditions of special Civil codes norms use for such relations. In the article there is also a conclusion about exact state bodies which should be defendants in such cases.

Key words: state, state bodies, damage compensation, victim, defendant.

Отраднова Олеся Олександрівна

Доктор юридичних
наук, доцент
кафедри цивільного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Ще з часів Стародавнього Риму право розглядало державу з двох аспектів: як суб'єкта *ius publicum* (при здійсненні функцій державної публічної влади) і як суб'єкта *ius civile* (у якості рівноправного учасника цивільних правовідносин). Подібний підхід зберігся і в сучасній юриспруденції. Стаття 2 Цивільного кодексу України зазначає, що держава Україна є учасником цивільних відносин. У свою чергу цивільні правовідносини є досить різноманітними: правовідносини власності та володіння чужими речами, правовідносини інтелектуальної власності, цивільно-правові зобов'язання і навіть правовідносини спадкування. Отже як суб'єкт приватного права держава бере участь у будь-яких цивільних правовідносинах, крім тих, які за своєю суттю не можуть мати як суб'єктів будь-кого, крім фізичних осіб (абсолютні правовідносини щодо реалізації особистих немайнових прав фізичних осіб).

Цивільно-правові делікти — це правовідносини щодо відшкодування заподіяної позадоговірної шкоди. Ст. 1166 ЦК України містить правило, що шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується

в повному обсязі особою, яка її завдала. Чинне цивільне законодавство України не містить терміну «делікт», хоча це поняття широко використовується як у цивільно-правовій доктрині, так і в юридичній практиці. Назва «деліктне зобов'язання» походить від латинського слова «delictum», що означає «заподіяння шкоди окремій особі, її сім'ї або майну порушенням правового припису чи заборони, внаслідок чого незалежно від волі правопорушника виникають нові права й правові обов'язки» [1; с. 104].

За своєю суттю деліктне зобов'язання є зобов'язальним правовідношенням, якому властиві всі ознаки цивільно-правового зобов'язання. Як і будь-яке зобов'язання, делікт є правовідношенням відносним, у якому із самого початку його виникнення чітко визначені як уповноважена сторона (кредитор, потерпілий), так і зобов'язана сторона (делінквент, боржник). Юридичним об'єктом деліктного зобов'язання є активна поведінка боржника — відшкодування заподіяної потерпілому шкоди. Деліктне зобов'язання пов'язане з правом потерпілого на дії делінквента (правом вимоги) та обов'язком делінквента відшкодувати шкоду (обов'язком виконання). Таким чином, кваліфікація цивільно-правового делікту як різновиду цивільно-правового зобов'язання дозволяє стверджувати про можливість участі в такому правовідношенні держави.

Проблеми участі держави в деліктних правовідносинах цікавили дослідників у різні часи. Відповідні праці виходили з-під пера таких вчених, як Г. К. Матвєєв, В. Т. Смирнов,

А. О. Собчак, Д. В. Боброва, С. М. Братусь, О. А. Красавчиков, Ю. Н. Андрєєв, М. В. Жабрєєв та ін. Також питання цивільно-правової відповідальності держави цікавлять і сучасних українських вчених-цивілістів, зокрема Є. О. Харитоновна, Р. А. Майданика, О. О. Первомайського, Р. Б. Сабодаша, М. М. Хоменко тощо, а також представників науки адміністративного права (В. М. Бєвзенко, Р. С. Мельник та ін.). Однак низка питань, пов'язаних з участю держави в цивільно-правових деліктних зобов'язаннях, залишаються дискусійними та вимагають наукового дослідження.

Так відкритим залишається питання, чи може бути держава потерпілим (кредитором) у деліктних зобов'язаннях. З одного боку, ст. 1166 та 1167 ЦК України говорять виключно про відшкодування шкоди, завданої особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також майну фізичної або юридичної особи. У зазначених статтях не йдеться про заподіяння шкоди державі. Але з іншого боку, шкода може бути заподіяна будь-якому суб'єкту цивільних правовідносин. Можливими є випадки, коли йдеться про знищення або пошкодження державного майна або заподіяння іншої шкоди інтересам держави. Як правило, такі діяння є злочинами та передбачені в статтях Кримінального кодексу України. Так, зокрема в КК України є статті щодо незаконної приватизації державного та комунального майна (ст. 233), злочинів проти довкілля (Розділ VIII), злочинів у сфері службової діяльності

та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (Розділ XVII) тощо. У цьому випадку відшкодування заподіяної державі шкоди здійснюється в рамках кримінального провадження. Порядок та розмір відшкодування збитків визначається на підставі відповідних затверджених методик [2; 3].

Ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що збитки та шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку. Аналіз судової практики свідчить, що позивачі в подібних справах (як правило, це були відповідні органи прокуратури), обґрунтовуючи свої вимоги, посилаються на ст. 1166 ЦК України [4; 5; 6].

При розгляді справ, пов'язаних із вчиненням особою корупційного діяння, необхідно розрізняти поняття «неправомірна вигода, яку особа отримала внаслідок вчинення нею корупційного правопорушення», та «шкода, заподіяна державі». Так, наприклад, Рішенням від 09.08.2012 р. Центральний районний суд м. Сімферополя, керуючись ст. 1166 ЦК України, стягнув з Особи 1 на користь держави в особі Управління державної казначейської служби України в м. Сімферополі АРК 4000 грн, які Особа 1 отримала за незаконне непорушення кримінальної справи. У цьому випадку стягнена сума дійсно є неправомірною вигодою, отриманою особою, але її не можна вважати заподіяною

державі шкодою, адже ця сума не є втратою державного бюджету.

Ще більше спірних питань виникає в ситуаціях, коли держава виступає боржником (делінквентом) у деліктному зобов'язанні та має відшкодувати заподіяну потерпілому шкоду.

Принцип цивільно-правової відповідальності держави є конституційним і закріплений у ст. 56 Конституції України, у якій зазначено, що кожен має 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. Указане право належить до переліку прав та свобод людини й громадянина, які не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України).

У ЦК України правило ст. 56 Конституції України конкретизовано в трьох статтях: ст. 1173 «Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування»; ст. 1174 «Відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування»; ст. 1175 «Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої

діяльності». Крім того, обов'язок держави відшкодувати шкоду визначений у ч. 3 ст. 21 Податкового кодексу України, ч. 3 ст. 25 Закону України «Про міліцію», ч. 2 ст. 25 Закону України «Про звернення громадян», ч. 3 ст. 11 Закону України «Про державну виконавчу службу».

Для залучення держави в якості боржника у деліктних зобов'язаннях за вищевказаними статтями необхідна наявність низки умов. Фахівці з адміністративного права зазначають, що підставою відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, слід вважати свідомий, вольовий прояв активності (бездіяльності), вчинений або допущений адміністрацією, внаслідок якого приватна особа зазнала обмежень чи втрат стосовно своїх приватних прав, свобод, інтересів [7; с. 367]. Цінним у запропонованій позиції вчених є визнання ними обов'язку відшкодування шкоди, заподіяної не тільки у сфері управління (діяльності виконавчої влади) або правоохоронної діяльності, але в будь-якій сфері державної діяльності — публічної адміністрації. Разом з цим у цивілістичній доктрині підставою відшкодування позадоговірної шкоди є факт заподіяння такої шкоди фізичній або юридичній особі. Щодо залучення держави до відшкодування шкоди — тут цивільне законодавство України встановлює низку особливостей та спеціальних умов.

По-перше, це суб'єктний склад безпосередніх заподіювачів шкоди. Суб'єктами заподіяння шкоди є:

а) органи державної влади, яка відповідно до ст. 6 Конституції України

здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

б) органи влади Автономної Республіки Крим (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим);

в) посадові та службові особи органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Також у законі України «Про державну службу» застосовується термін «державний службовець», під якими в силу положень ст. 1 цього закону розуміються особи, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Термін «службова особа» застосовується для потреб Кримінального кодексу України. Поняття «службова особа» міститься в примітці 1 до ст. 364 Кримінального кодексу України, відповідно до якої службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або

виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Другою умовою покладення на державу обов'язку відшкодування шкоди є заподіяння шкоди при здійсненні владно-адміністративних повноважень органів державної влади. Такі діяння можуть мати різноманітні види та форми. Ними можуть бути різні накази, розпорядження, вказівки або інші владні приписи (причому немає значення, зроблені вони в усній чи в письмовій формі), які підлягають обов'язковому виконанню фізичними та юридичними особами, яким вони адресовані.

Поряд із діями, тобто активною поведінкою державних органів, їх посадових та службових осіб, шкода в зазначеній сфері може бути заподіяна і шляхом протиправної бездіяльності, оскільки у сфері владно-адміністративних відносин потребується активність, і нежиття необхідних заходів, передбачених законами або іншими правовими актами, може призвести до завдання шкоди.

Якщо шкода заподіюється не у сфері адміністративно-владних відносин, а в сфері господарської або технічної діяльності органів державної влади, вона відшкодовується не за правилами спеціальних статей ЦК (1173–1175), а на загальних підставах (ст. 1166 ЦК України).

І нарешті, заподіяння шкоди має бути наслідком незаконних рішень, дій чи бездіяльності. Незаконними діями органів державної влади є діяння, які суперечать приписам законів та інших нормативних актів або здійснені поза межами компетенції вищезазначених органів. Незаконність

рішення, дії чи бездіяльності повинна бути доведена. Частиною 2 статті 21 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що 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, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Держава також має виступати боржником у зобов'язаннях щодо відшкодування шкоди, заподіяної фізичній особі кримінальним правопорушенням. Зазначена проблема є об'єктом пильної уваги на міжнародному рівні. Перший у світі Закон про відшкодування державою збитків жертвам злочинів був прийнятий у Новій Зеландії в 1963 р. У 1985 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію 40/34, якою затвердила Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою. У зазначеній Декларації Генеральна Асамблея ООН підтверджує необхідність вжиття національних та міжнародних заходів щодо забезпечення всезагального та ефективного визнання та поваги прав жертв злочинів та зловживання владою, а також підкреслює необхідність сприяння досягненню всіма державами прогресу в їх прагненнях досягнути зазначені цілі.

На Європейському рівні проблема відшкодування заподіяної злочином шкоди розкривається в Європейській конвенції про відшкодування збитків жертвам насильницьких

злочинів від 24.11.1983 р. (Україною не ратифікована).

За ЦК України обов'язок відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, покладається на державу двома статтями. Відповідно до ст. 1177 ЦК України шкода, завдана фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, відшкодовується відповідно до закону. Шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом. Крім того, відповідно до ст. 1207 ЦК України, шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок злочину, відшкодовується потерпілому або особам, визначеним статтею 1200 цього Кодексу, державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною.

Виходячи із змісту вказаних статей, можна виділити умови, за наявності яких боржником у деліктних зобов'язаннях щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином (кримінальним правопорушенням), буде держава. По-перше, шкода має бути заподіяна фізичній особі. Якщо внаслідок злочину постраждала юридична особа, держава не буде боржником. По-друге, безпосередній заподіювач шкоди (злочинець) не встановлений або є неплатоспроможним (не має коштів).

Однак головною умовою покладення на державу обов'язку відшкодувати шкоду, заподіяну злочином, є прийняття спеціального закону, яким має встановлюватися умови та порядок

відшкодування шкоди. Це зазначено в ст. 1177 та у частині 2 ст. 1207 ЦК України. В Україні на сьогодні такого закону не існує, що розглядається судами як підстава для відмови у задоволенні позовів потерпілих від злочинів до держави про відшкодування шкоди [8; 9; 10]. Отже, норми статей 1177 та 1207 ЦК України поки залишаються деклараціями й на практиці не застосовуються.

Також одним із спірних питань залучення держави як делінквента в зобов'язаннях відшкодування позадоговірної шкоди є визначення конкретного відповідача в подібних справах. Аналіз судової практики свідчить, що позивачі по-різному визначають відповідачів у таких справах. Зокрема зустрічаються такі випадки:

— Держава (без вказівки конкретного органу або особи). Так, судовою практика знає позовні заяви з вказівкою як позивача Держави Україна, що знаходиться в центрі Європи, столиця Київ [11]. Таке визначення відповідача зустрічається рідко, що є підставою для залишення заяви без подальших дій до уточнення відомостей про відповідача. Серед недоліків вказується: «не конкретизовано, хто саме є відповідачем по справі, в особі кого виступає держава Україна, не зазначено адреси місцезнаходження, засобів зв'язку тощо».

— Держава в особі Державного казначейства (Державної казначейської служби), причому як в особі служби як такої, так і в особі територіальних підрозділів.

— Держава в особі органу державної влади (Державної виконавчої служби, Прокуратури, Міністерства внутрішніх справ тощо).

— Держава в особі органу державної влади, який представляє інший орган державної влади (Держава в особі Кабінету Міністрів України, інтереси якого представляє Міністерство юстиції України).

— Конкретні органи державної влади (Державна виконавча служба, відділ управління юстиції у м. Києві, управління Пенсійного фонду України в м. Білій Церкві тощо).

При цьому варто зазначити: якщо позивач хоче відшкодувати шкоду за рахунок держави як відповідача, він має визначити державу Україна в особі відповідного органу Державного казначейства України, а також відповідний державний орган, дії якого є неправомірними. Крім того, якщо відома конкретна посадова або службова особа, дії якої призвели до заподіяння шкоди, таку особу варто залучити до процесу як третю особу, що пов'язано з можливістю висунення до неї в подальшому регресної вимоги.

Список використаних джерел:

1. Бартошек М. Римское право (Понятия, термины, определения). пер. с чеш. — М. : «Юридическая литература», 1989. — с. 104
2. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства

про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затверджена Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20.07.2009 № 389.

3. Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами, затверджена Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 N 303.

4. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28484590>

5. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26249567>

6. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23840502>

7. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. — К. : Ваіте, 2014. — с. 367.

8. Ухвала Верховного суду України «Про відшкодування майнової шкоди» від 29 жовтня 2008 р. // Рішення Верховного Суду України, 2009, 00, № 1.

9. Ухвала Верховного суду України від 23 березня 2011 р. № 6-49599св10.

10. Рішення Залізничного суду м. Львова від 4 вересня 2013 р.

11. Ухвала судової палати Апеляційного суду м. Києва від 15 травня 2013 р./ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31367126>

Отрадна О. О. Держава як учасник цивільно-правових деліктних правовідносин

Статтю присвячено аналізу участі держави в цивільних правовідносинах відшкодування позадоговірної шкоди (деліктних зобов'язаннях). Автор досліджує проблемні питання визначення держави як потерпілого в деліктних відносинах, можливості застосування до таких відносин норм Глави 82 ЦК України. Також досліджуються особливості відшкодування шкоди, заподіяної органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами. Автор звертає увагу на умови застосування спеціальних норм ЦК України до таких

правовідносин. У статті також робиться зроблено висновок про визначення конкретних суб'єктів — відповідачів у справах про відшкодування шкоди державою.

Ключові слова: держава, органи державної влади, відшкодування шкоди, потерпілий, делінквент.

Отрадна О. А. Государство как участник гражданско-правовых деликтных правоотношений

Статья посвящена анализу участия государства в гражданских правоотношениях возмещения внедоговорного вреда (деликтных обязательствах). Автор исследует проблемные вопросы определения государства в качестве потерпевшего в деликтных отношениях, возможности применения к таким отношениям норм Главы 82 ГК Украины. Также исследуются особенности возмещения вреда, причиненного органами государственной власти и их должностными (служебными) лицами. Автор обращает внимание на условия применения специальных норм ГК Украины к таким правоотношениям. В статье также сделан вывод об определении конкретных субъектов — ответчиков в делах о возмещении вреда государством.

Ключевые слова: государство, органы государственной власти, возмещение вреда, потерпевший, делинквент.

Стаття надійшла до друку 15 січня 2016 р.