

УДК 347.5

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ДЕРЖАВОЮ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Каленчук А.М., здобувач
кафедри цивільного права № 1
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглядаються проблемні питання судової практики, яка стосується відшкодування шкоди, завданої державою у сфері нормотворчої діяльності. Доведено, що судова практика у цій сфері на сьогодні є недостатньо розробленою, що передусім пов'язано із недостатнім розвитком самого інституту відшкодування шкоди у зв'язку з нормотворчою діяльністю. Наголошено на проблемі відсутності на сьогодні окремого спеціального закону, яким би передбачалися особливості відшкодування шкоди, завданої державою у сфері нормотворчої діяльності.

Ключові слова: цивільно-правова відповідальність, нормотворчість, відшкодування шкоди, судова практика.

В статье рассматриваются проблемные вопросы судебной практики, касающейся возмещения ущерба, причиненного государством в сфере нормотворческой деятельности. Доказано, что судебная практика в этой сфере на сегодня является недостаточно разработанной, что, прежде всего, связано с недостаточным развитием самого института возмещения вреда в связи с нормотворческой деятельностью. Отмечено проблему отсутствия на сегодня отдельного специального закона, которым бы предусматривались особенности возмещения вреда, причиненного государству в сфере нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, нормотворчество, возмещения вреда, судебная практика.

Kalenchuk A.M. DAMAGES CAUSED COUNTRIES IN AREAS OF LEGISLATIVE ACTIVITY: PRACTICAL PROBLEMS

The article deals with problematic issues of judicial practice concerning damages caused by state in the rulemaking. It is proved that jurisprudence in this area is now developed enough that primarily due to development of institution damages in connection with legislative work. Emphasized the problem of absence to date of a separate special law that would have anticipated features of damages caused to state in the rulemaking.

Key words: civil liability, rulemaking, damages, litigation.

Постановка проблеми. В ідеалі держава як суб'єкт відповідальності є результатом розвитку суспільства. Правова, відповідальна перед особою держава не протистоїть суспільству, а за допомогою уповноважених нею органів виконує його волю [1]. У той же час, практика демонструє, що інколи інтереси держави та інтереси окремої особи перебувають у конфронтації, у зв'язку із чим актуальності набувають питання захищеності особи від держави.

Ступінь розробленості проблеми. З цього приводу не може не звертати на себе увагу стаття 1175 Цивільного Кодексу (далі – ЦК) України, яка передбачає важливу гарантію захисту цивільних прав і свобод громадян від свавілля органів державної влади. Зокрема там визначено, що 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 поса-

дових і службових осіб цих органів [2]. Цікаво, що такого роду шкоду пропонується відшкодовувати законодавцем саме у цивільно-правовому порядку. З цього приводу слід погодитися з В.І. Микитиним, що тільки в рамках цивільного права індивід отримує реальну можливість найбільшою мірою проявити автономію своєї волі по відношенню до одвічної машини свавілля – держави. Тільки в цивільному праві держава може нести відповідальність перед людиною [3, с. 47].

Питанням цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, завдану фізичним і юридичним особам, приділяв увагу ряд вчених – Ю. Андреев, Л. Бойцова, Г. Болотова, О. Брильов, І. Кантафарова, Т. Ківалова, В. Микитин, В. Мироненко, О. Михайліченко, О. Первомайський, Н. Якимчук та деякі інші. У той же час, практика застосування вказаних норм цивільного права залишається незначною та неопрацьованою з теоретичних позицій.

У зв'язку з цим, **метою статті** є дослідження судової практики з питань відшкодування шкоди, завданої державою у сфері нормотворчої діяльності.



Виклад основного матеріалу. У вищевказаній статті 1175 ЦК України чітко визначена фактична підстава відшкодування шкоди у сфері нормотворчої діяльності – це завдання шкоди фізичним і юридичним особам у результаті дії акта, що був визнаний незаконним і скасований. Деталізацію ці положення набули на рівні судової практики.

Так, у рішенні Сихівського районного суду міста Львова від 02.07.2013 року йдеться про те, що позивач ОСОБА_1 звернувся до суду із позовом до відповідача виконавчого комітету Львівської міської ради про відшкодування шкоди, завданої у сфері нормотворчої діяльності. Позов мотивує тим, що 31.10.2012 р. працівниками ЛКП «Львівелектротранс» з вул. Університетської м. Львів здійснено переміщення належного йому автомобіля Хюндай, р. н. НОМЕР_1, на підставі рішення виконавчого комітету Львівської міської ради № 388 від 01.06.2012 р. «Про затвердження Положення про порядок переміщення транспортних засобів для забезпечення нормального функціонування та життєдіяльності у м. Львові». За послуги з переміщення він сплатив 299 грн. Постановою Галицького районного суду м. Львів від 09.01.2013 р. визнано частково незаконним та частково скасовано вищевказане рішення органу місцевого самоврядування, зокрема, у частині надання повноважень посадовим особам інших, окрім підрозділу УДАІ ГУМВС України у Львівській області, підприємств, установ, організацій приймати рішення про переміщення транспортного засобу, у зв'язку з чим вважає, що діями відповідача йому була завдана шкода у сфері нормотворчої діяльності на суму, що відповідає вартості послуг з переміщення. Просив суд зобов'язати відповідача відшкодувати завдану шкоду та вибачитися перед всіма громадянами м. Львова, яким завдана аналогічна шкода у сфері нормотворчої діяльності.

Суд, дослідивши обставини справи, дійшов висновку, що позов підлягає відшкодуванню тільки у частині фактично понесених витрат на переміщення автомобіля, при цьому, позовні вимоги щодо зобов'язання відповідача публічно вибачитися перед жителями м. Львова, задоволені не були, оскільки суд дійшов обґрунтованого висновку про те, що такого роду вимоги не можуть бути забезпечені у порядку цивільного судочинства, бо йдеться про інтереси неозначеного кола осіб, якими позовні вимоги не заявлялися [4].

Вказана справа була предметом апеляційного перегляду, в результаті чого Апеляційний суд Львівської області у своєму рішенні від 4 вересня 2013 року визнав рі-

шення суду першої інстанції незаконним. Зокрема, ним наголошено, що у разі визнання незаконним (протиправним), індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий акт, якщо інше не встановлено законом, або не зазначено судом, втрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням. Така правова позиція висловлена у постанові колегії суддів судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 8 грудня 2009 р. у справі за позовом ЗАТ «Укрнафта» до ОДПІ про визнання нечинними податкових повідомлень-рішень. У зв'язку з цим апеляційна скарга підлягає задоволенню [5].

Подібний підхід застосував і Печерський районний суд м. Київ у рішенні від 19 травня 2010, де підкреслено, що згідно зі статтею 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Відповідно до частини другої статті 152 Конституції України закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність [6].

Вказаний підхід був застосований судом і в наступному прикладі. Так, у рішенні Печерського районного суду м. Київ від 13 жовтня 2008 року у справі № 2-950-1/08 визначено, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» певні категорії громадян мають право на підвищення розміру пенсії. Законом України «Про Державний бюджет на 2007 рік» названа норма закону була призупинена та відповідно вказані підвищення не виплачувались. Рішенням Конституційного Суду України від 09.07.2007 року було визнано неконституційним зупинення дії названої норми згаданого закону. Проте, на думку суду, це не є підставою для визнання завданої позивачам шкоди з боку відповідача Верховної Ради України. Адже остання діяла в межах повноважень, приймаючи нормативно-правові акти, та не вийшла за межі дотримання законодавства при здійсненні нормотворчої діяльності. Про це також свідчить назване рішення Конституційного Суду України, яким не визнано неправомірності в діях Верховної Ради України. І тому відсутні підстави вважати порушенням відповідачем прав позивача [7].

Оскільки ця категорія справ свого часу була досить резонансною, їй було приділено достатньо уваги на доктринальному рівні. Так, І.М. Ласько вдало підкреслив, що суди не задовольняли вимог осіб про надання пільг та компенсацій, які були скасовані нормою, визнаною згодом КСУ неконститу-

ційною. Свою позицію суди обґрунтовували тим, що до моменту ухвалення рішення про неконституційність норм, що обмежували надання пільг і компенсацій, ці норми були чинними [8].

Отже, можливість чи неможливість відшкодування шкоди за порушення прав у зв'язку із нормотворчою діяльністю слід пов'язувати із питанням зворотної юридичної сили акта, яким було скасовано акт, що порушив права фізичних чи юридичних осіб. У разі, якщо цей акт не має зворотної сили, то збитки навряд чи будуть відшкодовані у зв'язку з тим, що акт, яким було порушено права, визнається незаконним із моменту видання акта про припинення його дії, а не недійсним з моменту його прийняття. Саме таким шляхом рухається судова практика.

У рішенні Печерського районного суду м. Київ від 21 грудня 2011 року вказано, що на сьогодні закон, в якому визначений порядок відшкодування державою шкоди, завданої актами і діями, що в подальшому визнані неконституційними, відсутній [9]. Отже, важливою проблемою є і відсутність спеціального закону, яким би врегулювалися питання відшкодування шкоди, завданої державою в результаті неправомірної нормотворчої діяльності.

Слід також зазначити, що на практиці можуть виникати ситуації, коли нормативно-правовий акт того чи іншого органу влади не визнаний незаконним у порядку, встановленому законом, проте одна зі сторін спору вважає такий акт незаконним.

У такому випадку (звісно, якщо на думку суду для цього будуть достатні підстави) має застосовуватися п. 5 постанови Пленуму ВСУ № 9 від 01.11.96, де визначено, що судам необхідно виходити з того, що нормативно-правові акти будь-якого державного чи іншого органу (акти Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, акти органів місцевого самоврядування, накази та інструкції міністерств і відомств, накази керівників підприємств, установ та організацій тощо) підлягають оцінці на відповідність як Конституції, так і закону. Якщо при розгляді справи буде встановлено, що нормативно-правовий акт, який підлягав застосуванню, не відповідає чи суперечить законові, суд зобов'язаний застосувати закон, який регулює ці правовідносини [10]. У разі ж, якщо мова йде не про підзаконний нормативно-правовий акт, а про закон, то має бути застосована ст. 83 Закону України «Про Конституційний суд України», де визначено, що у разі ви-

никнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження у справі, і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно [11].

Важливо також враховувати і ту обставину, що на підставі статті 1175 ЦК України шкода може бути відшкодована лише у разі визнання незаконним не будь-якого, а нормативного акта органу держави. У зв'язку з цим Апеляційним судом Полтавської області була піддана критиці позиція відповідного місцевого суду, зокрема, вказано, що місцевий суд не звернув увагу, що рішення органів місцевого самоврядування, про які йдеться у справі, не носять нормативно-правового характеру, оскільки застосовуються одноразово. Тому скасування ненормативного акта не тягне за собою наслідків, передбачених ст. 1175 ЦК [12]. Аналогічну позицію зайняли Одеський апеляційний суд у рішенні від 23.05.2006 р. та Київський міжобласний апеляційний господарський суд у постанові від 31.05.2010 р. [13].

Висновки. Таким чином, розгляд судової практики, яка стосується питань застосування ст. 1175 ЦК України, а саме відшкодування державою шкоди у сфері нормотворчої діяльності, дозволяє дійти висновків:

по-перше, судова практика у цій сфері на сьогодні є недостатньо розробленою, що, на нашу думку, передусім пов'язано із недостатнім розвитком самого інституту відшкодування шкоди у зв'язку з нормотворчою діяльністю;

по-друге, проблемою є відсутність на сьогодні окремого спеціального закону, яким би передбачалися особливості відшкодування шкоди, завданої державою у сфері нормотворчої діяльності;

по-третє, важливо враховувати, що відшкодування шкоди за правилами статті 1175 ЦКУ може відбуватися лише у випадку, коли йдеться про акти нормативного характеру;

по-четверте, можливість чи неможливість відшкодування шкоди за порушення прав у зв'язку із нормотворчою діяльністю, слід пов'язувати із питанням зворотної юридичної сили акта, яким було скасовано акт, що порушив права фізичних чи юридичних осіб. У разі, якщо цей акт не має зворотної сили, то збитки навряд чи будуть відшкодовані у зв'язку з тим, що акт, яким було порушено права, визнається незаконним із моменту видання акта про припинення його дії, а не недійсним із моменту його прийняття.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Горелова В.Ю. Відповідальність держави перед особою за завдання шкоди незаконними діями органів досудового розслідування, прокуратури і суду. Дисерт. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність // [Електронний ресурс] : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/349/13151.html>. – Заголовок з екрану.
2. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 40-44, ст. 356.
3. Микитин В.І. Теоретичні аспекти цивільно-правової відповідальності та підстави її виникнення: колективна монографія «Юриспруденція – актуальні проблеми и пути совершенствования». – Одеса. – 2013. – С. 37-57.
4. Рішення Сихівського районного суду м. Львова від 02.07.2013 у справі № 2/464/1021/13 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32178813>. – Заголовок з екрану.
5. Рішення Апеляційного суду Львівської області від 04 вересня 2013 року у справі № 22-ц/783/5959/13 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33372602>. – Заголовок з екрану.
6. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 19 травня 2010 року у справі № 2-2745/10 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9728675>. – Заголовок з екрану.
7. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 13 жовтня 2008 року у справі №2-950-1/08. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2493285>. – Заголовок з екрану.
8. Ласько І.М. Питання виконання рішень Конституційного Суду України та визнання нормативно-правового акта в сфері соціального забезпечення неконституційним // Судова апеляція. – 2013. – № 2 (31) // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://kia.court.gov.ua/sud2690/1j/4q/48766/>. – Заголовок з екрану.
9. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 21 грудня 2011 року у справі № 2-5211/11 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20118747>. – Заголовок з екрану.
10. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя. Постанова Верховного Суду України № 9 від 01.11.96 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96/conv>. – Заголовок з екрану.
11. Про Конституційний Суд України. Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 49, ст. 272.
12. Рішення Апеляційного суду Полтавської області від 22 вересня 2011 року у справі № 22ц-3002/11 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21257300>. – Заголовок з екрану.
13. Постанова Одеського Апеляційного господарського суду від 20 червня 2006 року у справі № 12/56/06 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15702>. – Заголовок з екрану.