

УДК 347.122

Олег Первомайський,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ УКРАЇНА: КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ

Статтю присвячено дослідженню конституційних положень (засад), що визначають умови та підстави цивільно-правової відповідальності держави Україна. Зокрема досліджено положення статей 1, 3, 55—56 Конституції України, що визначають загальні підстави та порядок притягнення держави Україна до такої міри цивільно-правової відповідальності, як відшкодування шкоди.

Ключові слова: держава Україна, участь у цивільних відносинах, суб'єкти публічного права, конституційні засади цивільно-правової відповідальності.

Правове регулювання цивільних відносин повсякчасно стикається зі значним колом проблемних моментів як теоретичного, так і практичного змісту. При цьому доводиться констатувати, що частина з цих проблем вже набула ознак стабільності, а тому потребує свого належного вирішення.

З усією впевненістю можна стверджувати, що один із проблемних моментів правового регулювання цивільних відносин пов'язаний з участю в них суб'єктів публічного права, які, будучи носіями публічної влади, безперечно, не є звичними учасниками цивільних відносин, а сама їх участь в останніх постійно ставить під загрозу збереження приватно-правової сутності цивільних відносин, заснованих на рівності їх учасників.

З огляду на оголошену проблематичність, що, на наше переконання, є не лише голосливим теоретичним припущенням, а тезою, яка підтверджена щоденною вітчизняною практикою, виглядає доцільним звернення в питаннях правового регулювання участі в цивільних відносинах суб'єктів публічного права до положень Конституції України, враховуючи, що остання, по-перше, має визначати основні положення вітчизняного законодавства у цілому, по-друге, є, згідно з ч. 1 ст. 4 ЦК України, основою цивільно-правового законодавства.

Враховуючи багатоаспектність проблематики участі суб'єктів публічного права в цивільних відносинах, вважаємо за доцільне в межах цієї роботи зосере-

дити увагу, по-перше, лише на одному з таких суб'єктів — державі Україна, по-друге, на питаннях цивільно-правової відповідальності цього учасника цивільних відносин.

З огляду на наведене, метою цієї роботи, є виявлення можливих особливостей притягнення до цивільно-правової відповідальності такого учасника цивільних відносин, як держава Україна, та виокремлення конституційних засад мінімізації таких особливостей і забезпечення ефективності дії правового механізму з притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності.

Слід визнати, що актуальність проблематики участі суб'єктів публічного права в цивільних відносинах, у тому числі в частині виявлення теоретичних та практичних труднощів притягнення цих суб'єктів до цивільно-правової відповідальності вже була об'єктом наукових досліджень. Зокрема цьому питанню тією чи іншою мірою присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Ю. М. Андреев [1], Л. В. Винар [2], Ю. М. Дзера [3], О. М. Клименко [4; 5], В. М. Косак [6], В. Д. Примак [7], М. М. Хоменко [8]. Водночас, поза прискіпливою увагою науковців залишилися конституційні засадничі положення, які є базовими у визначення порядку притягнення держави до цивільно-правової відповідальності.

Обґрунтовуючи доцільність звернення до положень Конституції України в питаннях притягнення держави до цивіль-

но-правової відповідальності, слід згадати про те, що відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності. Звісно, законами, що мають визначити підстави та умови притягнення держави України до цивільно-правової відповідальності, є акти цивільного законодавства, й, в першу чергу, ЦК України. Водночас, безсумнівним є й те, що держава Україна продовжує залишатися особливим учасником цивільних відносин, що надає вагомим підстави для твердження про існування складнощів у її притягненні до цивільно-правової відповідальності.

Крім того, не слід ігнорувати й ту обставину, що притягнення держави України, як і будь-якого іншого учасника цивільних відносин, до цивільно-правової відповідальності передбачає вчинення необхідних дій та ухвалення (прийняття) рішень компетентними органами державної влади. Зокрема в процедурі притягнення порушника до цивільно-правової відповідальності можуть вчиняти дії та ухвалювати відповідні рішення органи судової влади, органи державної виконавчої служби тощо. З цього постає складна проблема конфлікту інтересів, оскільки фактичне притягнення держави до цивільно-правової відповідальності, наприклад у спосіб виконання судового рішення про відшкодування державою майнової шкоди, можливе лише у випадку або добровільного виконання боржником судового рішення, або примусового виконання, що, як вказувалося вище, буде здійснюватися органами державної влади, які, звісно, є органами держави-боржника. А отже, складається ситуація, відповідно до якої держава в особі своїх органів має забезпечити притягнення до цивільно-правової відповідальності самої себе. Беззаперечно, дія відомого юридичного судження «неможливо бути суддею у власній справі», спонукає до пошуків легальних засад вирішення цієї проблеми у вітчизняному Основному Законі України.

В якості вихідного положення щодо розуміння поняття *відповідальності* слід розглядати положення преамбули Конституції України, в якій згадується про «... відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями». Звіс-

но, при цьому йдеться про дещо інший аспект використання явищ «відповідальність, відповідати», однак визначальним є те, що текст Основного Закону України визнає необхідність використання цих явищ, тобто потреби бути *відповідальним* комусь перед кимось.

Не прямо, а переважно контекстуально присутня ідея «відповідальності» та «відповідального суб'єкта» й у загальних засадах розділу I Конституції України, відповідно до яких, зокрема, Україна є соціальною та правовою державою (ст. 1), 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 (ст. 3). При цьому, якщо в ст. 3 Конституції України прямо вказується на відповідальність держави перед людиною, то з процитованої норми ст. 1 це слідує внаслідок тлумачення поняття соціальної та правової держави, оскільки в сьогоденні безперечним є те, що соціальна та правова держава — це перш за все відповідальна держава, тобто держава, яка відповідає сама та забезпечує відповідальність інших учасників суспільних відносин [9; 10; 11].

Звісно, зазначені положення Основного Закону та подібне тлумачення поняття відповідальності радше можна вважати легальною підставою конституційно-правової відповідальності держави України перед людиною та громадянином, і навіть погодитися з думкою про існування взаємної відповідальності держави та громадянина, що за своєю галузевою ознакою також буде конституційно-правовою [12]. Однак не слід ігнорувати й те, що і в науці цивільного права щодо обсягу поняття відповідальності продовжуються дискусії, й поняття цивільно-правової відповідальності також тлумачитися достатньо широко та охоплює своїм змістом будь-який прояв «відповідальності» [13], а отже, ідея відповідальності держави має й цивільно-правове значення.

Згадане вище положення п. 22 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України стосовно того, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності необхідно розглядати в системному зв'язку з положеннями інших статей Конституції України, відпо-

відно до яких все ж можна вести мову про конституційні засади саме цивільно-правової відповідальності держави Україна.

Важливими в з'ясуванні розуміння засад притягнення держави України до цивільно-правової відповідальності є, на нашу думку, статті 55 та 56 Конституції України. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 55 Основного Закону України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади. В свою чергу, згідно зі ст. 56 Конституції України 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.

Прикметним є те, що в статтях 1173—1177 ЦК України фактично більш об'ємно за текстуальним викладом, однак змістовно достатньо близько відтворюються процитовані конституційні положення з метою визначення у кодифікованому законі порядку притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності. А отже, це переконливо свідчить про те, що ці положення ЦК України фактично відтворюють конституційні засадничі положення в питаннях можливої цивільно-правової відповідальності держави Україна.

Звертаючись до проблематики врегулювання відносин з притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності, Конституційний Суд України в рішенні від 30.05.2001 р. у справі № 1-22/2001 за конституційним зверненням ВАТ «Всеукраїнський Акціонерний Банк» зазначив, зокрема, наступне: «...Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності ... держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків». І далі: «Зокрема, ... стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконститу-

ційними. Відшкодовується також державою завдана безпідставним осудженням шкода у разі скасування вироку суду як неправосудного (стаття 62 Конституції України)».

На наше переконання, такого роду відповідальність, а саме відшкодування шкоди, є нічим іншим як юридичною відповідальністю, й більш того, таким її різновидом, як цивільно-правова відповідальність.

Слід визнати, що текст чинної Конституції України, як, власне, й текст ЦК України, не містить однозначної вказівки, по-перше, на те, що йдеться про цивільно-правову відповідальність держави Україна, по-друге, на можливість притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності без використання такого правового способу, як притягнення до такої відповідальності того чи іншого органу державної влади.

Підставою для формулювання першого з проблемних суджень є те, що в тексті Основного Закону України вказується лише на те, що шкода відшкодовується за рахунок держави, самі ж дії (бездіяльність чи рішення) були вчинені іншими суб'єктами. Власне, можливо, у зв'язку з цим, О. В. Жилою висловлена думка про те, що інститут відшкодування шкоди державою за незаконні дії посадових осіб не належить до інституту відповідальності у цивільному праві, а є реалізацією засобів захисту в цивільному праві, оскільки вина посадової особи державного органу не є умовою виникнення відповідного зобов'язання [14].

Фактологічною підставою для другого судження є те, що держава Україна репрезентована під час участі в матеріальних та процесуальних відносинах значним колом суб'єктів органів державної влади чи інших представників [15], внаслідок чого фактично йдеться про відповідальність саме цих органів, у той час, як держава розглядається вже як субсидіарний суб'єкт відповідальності. При цьому достатньо важливим є те, щоб органи державної влади, які набули статусу юридичної особи публічного права, розглядалися, по-перше, як самостійні учасники цивільних відносин, по-друге, як самостійні суб'єкти цивільно-правової відповідальності.

Зрозуміло, що самостійність цивільно-правової відповідальності органів державної влади — радше чергова право-

ва фікція, бо фінансуються ці суб'єкти за рахунок державного бюджету, а отже, навіть у випадку стягнення з них грошових коштів у порядку цивільно-правової відповідальності ці грошові кошти матимуть бюджетне походження. Проте й держава Україна у вітчизняній практиці поки що не може розглядатися як фактичний суб'єкт цивільно-правової відповідальності, оскільки в контексті положень Основного Закону України вона згадується у постійному зв'язку з рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади, а отже, або держава Україна є субсидіарним суб'єктом відповідальності, або є суб'єктом, який, за твердженням О. В. Жили, взагалі не відповідає.

Слід зазначити, що в тексті Конституції України відсутня пряма вказівка на порядок визначення того органу державної влади, за сприяння (представництва) чи в особі якого держава буде відповідати за завдану майнову чи моральну (немайнову) шкоду.

Звісно, за допомогою тлумачення тексту Конституції, керуючись принципом розумності, можна дійти висновку, що таким «відповідальним» органом державної влади буде той орган влади, в результаті незаконних рішень, дій чи бездіяльності якого й було завдано таку шкоду. Однак подібного роду інтерпретування Основного Закону, з огляду на зміст ч. 2 ст. 19 Конституції України, має ґрунтуватися або на тексті самого Основного Закону чи хоча б іншого закону, або на відповідному рішенні Конституційного Суду України. За відсутності будь-якого з цих підґрунть вибір одного чи невизначеної кількості органів державної влади як можливих представників держави Україна у відносинах з притягнення останньої до цивільно-правової відповідальності може розглядатися лише як дискусійне припущення.

Намагаючись запропонувати власний варіант вирішення цієї проблемної ситуації ВГС України в п. 39 (який, до речі, одержав назву «Держава є суб'єктом відповідальності, однак не визначено, хто саме (який орган) буде її представляти») свого інформаційного листа від 07.04.2008 р. № 01-8/211 «Про деякі питання практики застосування норм Ци-

вільного та Господарського кодексів України» зокрема вказує на наступне: «Цивільне законодавство визначає (стаття 174 ЦК України), що держава як самостійний учасник цивільних відносин, як суб'єкт цивільного права, що має відокремлене майно, несе відповідальність за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення. Відповідно до статті 170 ЦК України держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Тому суд в кожному конкретному випадку повинен з'ясувати, який саме державний орган є уповноваженим органом».

Тобто відповідальним суб'єктом (при цьому важливо — **основним**, а не субсидіарним), є держава Україна, оскільки вона є власником майна, за допомогою якого й буде здійснюватися відшкодування завданої шкоди чи застосована інша міра цивільно-правової відповідальності.

Вважаємо за можливе підтримати подібне бачення суб'єкта відповідальності, оскільки наявність у держави статусу соціальної та правової з необхідністю має передбачати й максимально можливу визначеність та передбачуваність у питаннях визначення відповідального суб'єкта у відносинах з притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності.

На терезах такої визначеності перебувають, з одного боку, такий одиничний суб'єкт, як держава Україна, з іншого — система органів державної влади, які перебувають в достатньо складних та змінюваних відносинах підпорядкування, та, що важливіше, змінюється й їх компетенція, в межах якої вони одержують чи втрачають змогу бути суб'єктами цивільно-правової відповідальності.

На наше переконання, у випадку надання суб'єкту приватного права вибору одного з запропонованих вище варіантів суб'єкта відповідальності перед ним, вибір буде однозначним: таким відповідальним суб'єктом має бути держава*.

Звісно, наявність в якості суб'єкта цивільно-правової відповідальності такого суб'єкта, як орган державної влади, що

* За межами цієї роботи знаходиться питання щодо необхідності втілення у вітчизняному праві ідеї «скарбниці — суб'єкта», як представника держави у цивільних відносинах.

водночас має статус юридичної особи, де-що спрощує провадження процесуальних та інших дій. В той самий час цілком зрозуміло й те, що орган державної влади не є самодостатнім суб'єктом відповідальності. Більше того, істотні проблеми у кредиторів (потерпілих) з такими суб'єктами цивільно-правової відповідальності, як органи державної влади, можуть виникнути в будь-який момент, оскільки ці органи можуть бути ліквідовані (реорганізовані), не мати грошових коштів і т. п.

Навпаки, повне та беззаперечне визнання у відповідних відносинах основним та, що важливіше, єдиним суб'єктом цивільно-правової відповідальності держави Україна, не лише спростить до мінімуму пошук суб'єкта відповідальності (як це відбувається в сьогоденні), а й значно спростить виконання відповідного судового рішення, оскільки під час виплати відшкодування зникне значне коло сучасних проблем, пов'язаних з особливостями державного бюджетного фінансування органів державної влади.

Крім того, подібні зміни послугують, на наше переконання, надійним підґрунтям для ефективного захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина

(фізичних осіб) як природних учасників цивільних відносин.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо таке.

1. Конституція України містить засадничі положення, що визначають, по-перше, перспективну відповідальність держави Україна перед людиною, по-друге, відповідальність за вже завдану майнову або моральну (немайнову) шкоду.

2. Участь держави Україна у цивільних відносинах, у тому числі відносинах, що змістовно пов'язані з притягненням одного з їх учасників до цивільно-правової відповідальності, відбувається шляхом участі в цих відносинах від імені держави Україна того чи іншого органу державної влади.

3. З метою впорядкування відносин з притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності, виглядає доцільним визнати державу Україна єдиним суб'єктом цивільно-правової відповідальності. З метою утвердження цього судження необхідно внести зміни до чинного матеріального та процесуального законодавства України, що мають визначити (конкретизувати) порядок притягнення держави Україна до цивільно-правової відповідальності.

ПРИМІТКИ

1. Андреев Ю. Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях / Ю. Н. Андреев. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юр центр Пресс», 2005. — 355 с.

2. Винар Л. Особливості відшкодування шкоди державою / Л. Винар // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти (м. Кіровоград, 9—10 грудня 2011 р.) : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. / ред. кол. : О. О. Первомайський (гол.), Г. Ю. Шаркова [та ін.]. — К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. — С. 30—34.

3. Дзера Ю. М. Держава як учасник цивільних правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ю. М. Дзера ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2011. — 20 с.

4. Клименко О. М. Держава як суб'єкт цивільного права / О. М. Клименко // Юриспруденція: теорія і практика [Центр правових досліджень Фурси]. — 2005. — № 2 (4). — С. 27—31.

5. Клименко О. М. Особливості деліктної відповідальності держави в міжнародному приватному праві / О. М. Клименко // Підприємство, господарство і право. — 2003. — № 3. — С. 44—47.

6. Коссак В. М. Проблеми цивільно-правової відповідальності держави // Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного приватного права (Матвеевські цивілістичні читання) : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16.09.2010 р.) / В. М. Коссак. — К. : КНТ, 2011. — С. 38—43.

7. Примак В. Д. Цивільно-правова відповідальність юридичних осіб : монографія / В. Д. Примак. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 432 с.

8. Хоменко М. М. Особливості відшкодування шкоди, завданої органом державної влади у сфері нормотворчої діяльності / М. М. Хоменко // Актуальні проблеми цивільного, житлового та сімейного законодавства : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 90-річчю з дня народження докт. юрид. наук, проф. В. П. Маслова (16.03.2012 р.) / редкол. : В. І. Борисова (відп. ред.) [та ін.] ; Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — Х. : Право, 2012. — С. 435—438.

9. Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.01 / А. П. Заєць ; Київ. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 1999. — 36 с.

10. Панкевич О. З. Соціальна держава: поняття та загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. З. Панкевич ; Львів. нац. ун-т імені Івана Франка. — Л., 2003. — 19 с.

11. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Яковюк ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2000. — 19 с.

12. Зимовець А. В. Правове регулювання взаємної відповідальності держави та людини (конституційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Зимовець ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2009. — С. 5.

13. Примак В. Д. Зазнач. праця. — С. 7.

14. Жила О. В. Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями, чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Жила ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2009. — С. 5.

15. Первомайський О. О. Участь держави Україна в цивільних процесуальних відносинах: окремі питання теорії та практики / О. О. Первомайський // Актуальні проблеми цивільного, житлового та сімейного законодавства : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 90-річчю з дня народження докт. юрид. наук, проф. В. П. Маслова (16.03.2012 р.) / редкол. : В. І. Борисова (відп. ред.) [та ін.] ; Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — Х. : Право, 2012. — С. 206—210.

Первомайський Олег. Гражданско-правовая ответственность государства Украина: конституционные основы.

Статья посвящена изучению конституционных основ, определяющих условия и основания гражданско-правовой ответственности государства Украина. В частности, изучены положения статей 1, 3, 55—56 Конституции Украины, которые определяют общие основания и порядок привлечения государства Украина к такой мере гражданско-правовой ответственности, как возмещение вреда.

Ключевые слова: государство Украина, участие в гражданских отношениях, субъекты публичного права, конституционные основы гражданско-правовой ответственности.

Pervomayskiy Oleg. Civil liability of the state of Ukraine: the constitutional framework.

The article is devoted to the study of the constitutional foundations of determining the catch and the grounds of civil liability of the state of Ukraine. In particular, the study of art. 1, 3, 55—56 of the Constitution, which define the community grounds and procedure for the state of Ukraine to the extent of civil liability as a reparation.

Key words: state of Ukraine, participation in civil relations, subjects of public law, constitutional basis of civil liability.