



І.В. ТКАЧ,
аспірант

(Академія адвокатури України)

(Науковий керівник професор З.В. Ромовська)

ЕТАПИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Ключові слова: відшкодування, шкода, делікт, держава, порушення, публічні відносини, акти влади.

Зобов'язання із заподіяння шкоди відомі з давніх часів. З розвитком суспільства, втіленням у життя теорії про природні права людини учасником відносин з відшкодування шкоди стає держава. Публічно-правові відносини виникають в результаті владної діяльності, діяльності від імені публічної влади [1, 134]. У таких відносинах, де заподіювач шкоди наділений владою, питання відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення прав та охоронюваних законом інтересів особи, має особливе значення.

Впродовж останнього століття відбулося формування та становлення правових норм, що регулюють відносини з відшкодування шкоди, завданої публічною владою. Ретроспективний аналіз інституту відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, дає змогу оцінити та вдосконалити правові норми, що регулюють зазначені відносини на сучасному етапі. Таке дослідження має і практичне значення, оскільки виконує важливе завдання забезпечення прав фізичних та юридичних осіб.

Питання, що стосуються відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, досліджували цивілісти М.М. Агарков, Л.В. Бойцова, Д.Н. Бах-

рах, А.М. Белякова, К.М. Варшавський, О.С. Іоффе, А.П. Кун, Я.М. Магазінер, О.Л. Маковський, М.Г. Маркова, О.М. Михайленко, А.М. Савицька, В.М. Савицький, Є.А. Флейшиц, Х.І. Шварц, К.Б. Ярошенко та інші. Серед українських вчених слід відзначити таких як Д.В. Боброва, О.О. Боярський, О.О. Лов'як, І.С. Ніжинська, В.Т. Нор, О.О. Отрадна, Д.Ф. Плачков, М.М. Фролов. Але ґрунтовне правове дослідження окресленої проблеми, яке б врахувало чинне законодавство та сучасні потреби українського суспільства, наразі відсутнє.

Метою цієї статті є ретроспективний аналіз формування та розвитку правових норм, що регулюють відносини з відшкодування шкоди, заподіяної у сфері публічно-правових відносин, виявлення закономірностей розвитку законодавства у зазначеній сфері та можливостей його вдосконалення.

Вперше відповідальність за шкоду, завдану службовими особами, було закріплено у ст. 407 ЦК УСРР 1922 р.: «Установа відповідає за шкоду, завдану неправильними службовими діями службової особи, тільки у випадках, окремо зазначених у законі, коли при тому неправильність дій службової особи визнає належний суд

або адміністративний орган. Установа звільняється від відповідальності, якщо потерпілий своєчасно не оскаржив неправильну дію. Установа вправі, у свою чергу, зробити нарахування на службову особу у розмірі сплаченої потерпілому винагороди» [6]. Аналогічна стаття містилася у ЦК РРФСР 1922 р. [4].

Зазначена правова норма мала загальний характер і не відрізнялася чіткістю формулювань. У ній зазначалося, що відповідальність за заподіяння шкоди покладалася на установу, однак не конкретизувалося, що йдеться саме про державну установу.

Незважаючи на таку невизначеність, багато вчених вважало, що відшкодувати заподіяну службовими особами шкоду повинна була державна установа і що це по своїй суті було відповідальністю держави. Зокрема, К.М. Варшавський зазначав: «Є безсумнівним, що ця стаття, не дивлячись на те, що вона говорить у загальній формі про «установу», має на увазі лише державні установи» [2, 185]. Аналогічної думки дотримувалася Є.А. Флейшиц, яка говорила про те, що «центром ваги ст. 407 є не встановлення особливих умов відповідальності державних установ, а встановлення особливих умов відповідальності за шкоду, заподіяну неправильним вчиненням актів адміністративного управління» [19, 118], «для розуміння справжнього значення ст. 407 поняття «установи» не має принципового значення» [20, 15]. Таку точку зору поділяла А.М. Савицька [17, 20]. Пізніше, у 1960-х роках, Х.І. Шварц зазначав, що під державною установою в контексті статті 407 розуміється орган держави, який здійснює акти влади, а вирішальне значення має характер акту, неправильним вчиненням якого заподіяно шкоду [24, 20—21].

Так само складалася і судова практика, яка уточнювала сферу застосування норми закону. Як зазначалося в ухвалі Цивільної касаційної колегії Верховного суду РРФСР від 2 серпня 1926 р., «стаття 407 ЦК має на увазі заподіяння шкоди незаконними діями службових осіб держустанов та

підприємств у сфері їх адміністративної діяльності, а не у сфері здійснення установами та підприємствами тих чи інших матеріально-господарських функцій, що входять до кола їх обов'язків» [25, 61].

Таким чином, вже у перші роки дії ст. 407 була вироблена позиція стосовно того, що за шкоду, заподіяну службовими особами, відповідальність несе державна установа, при цьому неправильні дії службових осіб мають стосуватися сфери адміністративної діяльності. Якщо державним органом через своїх службових осіб здійснювалася діяльність у господарській сфері, то відповідальність за таку діяльність наставала на підставі не статті 407, а ст. 403, яка встановлювала загальні підстави відшкодування шкоди.

Згідно з законом від 16 травня 1928 р. недосконалість ст. 407 ЦК було частково виправлено, перше речення ст. 407 було викладено у такій редакції: «Державна установа є відповідальною за шкоду, завдану неправильними службовими діями службової особи, вчиненими під час здійснення цієї особою функцій влади, тільки у випадках, особливо зазначених у законі, якщо при цьому неправильність дій службової особи визнає належний суд або адміністративний орган» [5]. Законом від 16 травня 1928 р. кодекс було доповнено ст. 407¹, яка встановлювала порядок відшкодування державною установою шкоди, заподіяної в результаті втрати або пошкодження майна, прийнятого держустановою від громадян, які зобов'язані були передати таке майно у випадках, визначених законом.

Шляхом внесення змін до ст. 407 ЦК УСРР 1922 р. було конкретизовано відповідальність тільки державних установ і не за всі дії службових осіб, а виключно за дії при здійсненні функцій влади. Натомість в інших республіках, зокрема у Російській РФСР, норма ст. 407 Цивільного кодексу залишилася у первинній редакції.

Проте нова редакція ст. 407 ЦК УСРР 1922 р. не торкнулася інших проблемних та дискусійних питань. Не було в ній визначення, які службові дії повинні вважатися

неправильними. В.Ф. Маслов зазначав, що під «неправильними» діями слід розуміти їх протиправний характер, тобто об'єктивну невідповідність їх чинним правовим нормам [14, 46]. А.М. Савицька говорила про те, що до неправильних дій службової особи, про які йде мова у ст. 407 Цивільного кодексу, належать тільки дії, які порушують норми радянського права, тобто протиправні [17, 30]. Є.А. Флейшиц зазначала, що неправильно може бути не тільки дія, а й упушення або бездіяльність, якщо закон прямо зобов'язує до певної дії [19, 21].

Особливу увагу потрібно звернути на ту обставину, що відшкодування шкоди за статтею 407 здійснювалося не за будь-який випадок неправильної дії службової особи, а лише за ті випадки, які були визначені законами. Держустанови звільнялися від відповідальності за шкоду, заподіяну неправильними діями, якщо така відповідальність не була передбачена законом. Як зазначала Є.А. Флейшиц, стаття 407 не залишає сумніву щодо того, що відповідальність державного органу можлива лише у випадках, встановлених «особливими постановами закону» [20, 130].

Крім того, обов'язковим для отримання відшкодування було визнання неправильності дій посадової особи відповідним судом або адміністративним органом, а також своєчасне оскарження неправильної дії потерпілим. Законодавством не було визначено, що означає «своєчасне оскарження». Найбільш поширеною серед науковців була думка про те, що своєчасним має визнаватися оскарження у межах строку позовної давності [19, 27—28].

Не давав закон і відповіді на питання, чи обов'язково є наявність вини службової особи для відшкодування шкоди. Діяння службової особи могло бути протиправним, але не винним. М.М. Агарков зазначав, що неправильність дій має на увазі вину службової особи [7, 336]. А.М. Савицька дійшла висновку про те, що підставою відповідальності державного органу є вина службової особи, службо-

вими діями якої завдана шкода [17, 36]. В.Ф. Маслов говорив про те, що питання про необхідність вини службової особи повинно вирішуватися у законі, який встановлює конкретний випадок відшкодування шкоди [14, 46]. Прогресивним на той час було твердження Є.А. Флейшиц про відповідальність держави, до того ж не обумовлену виною заподіювача шкоди [19, 23].

Отже, ст. 407 ЦК УСРР 1922 р. була першою спробою врегулювати питання відшкодування шкоди у сфері публічно-правових відносин і, безперечно, мала прогресивний характер. Як відзначає А.Л. Маковський, заслуги ст. 407 полягали у тому, що нею було започатковано цивільну відповідальність держорганів за заподіяння шкоди актами влади. Разом з тим, цивілісти цілком слушно пов'язували цю ситуацію з проблемою відповідальності держави [13, 26].

Ідеологічні міркування на десятиріччя затримали законодавче визнання держави суб'єктом цивільно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну у сфері публічних відносин.

Основи цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік, прийняті 8 грудня 1961 р. (далі — Основи 1961 р.), містили ст. 89 «Відповідальність державних установ за шкоду, заподіяну діями їх службових осіб». Частиною першою ст. 89 було встановлено: *«Державна установа відповідає за шкоду, завдану громадянам неправильними службовими діями їх службових осіб в галузі адміністративного управління, на загальних підставах (ст. 88 цих Основ), якщо інше не передбачено спеціальним законом. За шкоду, завдану такими діями службових осіб організаціям, державні установи відповідають у порядку, встановленому законом»* [8]. Аналогічна норма була відтворена у ст. 442 ЦК УРСР 1963 р. [23].

Найважливішим досягненням статті 89 Основ 1961 р. (ст. 442 ЦК УРСР 1963 р.) стало те, що відшкодування шкоди, завданої громадянам у сфері адміністративного

управління, здійснювалося на загальних підставах, якщо інше не передбачено спеціальним законом (таких випадків закон не містив). На відміну від ст. 407 ЦК УСРР 1922 р., для відшкодування шкоди не потрібна була наявність спеціального положення закону. Було чітко зафіксовано, що відповідальність настає за шкоду, завдану в галузі адміністративного управління службовими особами державних установ.

Але відшкодування шкоди на загальних підставах стосувалося тільки громадян. У разі заподіяння шкоди юридичній особі така шкода, як і раніше, відшкодовувалася в порядку, встановленому законом.

Необхідність спеціального положення закону продовжувала бути обов'язковою для відшкодування шкоди, завданої правоохоронними та судовими органами. Ч. 2 ст. 89 Основ 1961 р. (ст. 443 ЦК УРСР 1963 р.) встановлювала: *«За шкоду, заподіяну неправильними службовими діями службових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду, відповідні державні органи несуть майнову відповідальність у випадках та у межах, спеціально передбачених законом»* [8].

Як зазначала К.Б. Ярошенко, Основи 1961 р. встановили різний правовий режим відповідальності державних органів за дії службових осіб. Все залежало від того, в якій сфері здійснювалися дії службової особи, що потягнули за собою настання шкоди у громадянина: «адміністративного управління» чи судово-прокурорської діяльності [26, 185].

Як в Основах 1961 р., так і в Цивільному кодексі УРСР 1963 р. зазначалося не про відшкодування шкоди державою, а про відшкодування шкоди державною установою, тобто на нормативному рівні держава не визнавалася суб'єктом відшкодування шкоди, завданої у сфері публічно-правових відносин.

У період 60-70-х років в центрі уваги вчених опинилася необхідність прийняття спеціального закону, до якого відсилала частина друга ст. 89 Основ 1961 р. Ґрунтовне дослідження цього питання було зроблено

В.М. Савицьким та Є.А. Флейшиц, які звертали увагу на необхідності прийняття спеціального закону про відшкодування шкоди, завданої службовими особами правоохоронних та судових органів, зазначаючи, що необґрунтоване засудження, затримання або утримання під вартою — ті особливі випадки, які повинні бути спеціально передбачені законом як підстави, умови відшкодування шкоди. Особливість цих випадків полягає у тому, що шкода настає внаслідок необґрунтованого порушення посадовими особами названих органів одного з основних конституційних прав громадян — недоторканості особистості. В таких випадках майнова відповідальність повинна наступати за будь-яке, а не тільки винне, завдання шкоди. Відповідальність держави в особі відповідних органів повинна мати характер майнової і правової гарантії [16, 14].

Проте протягом двадцяти років положення частини другої ст. 89 Основ 1961 р. (ст. 443 ЦК УРСР 1963 р.) неможливо було реалізувати через відсутність закону, який би визначив порядок та умови відшкодування шкоди, завданої правоохоронними та судовими органами.

Поштовхом для розвитку законодавства стало прийняття Конституції СРСР 1977 р., в якій було закріплено конституційний принцип відшкодування шкоди у сфері публічних відносин, відтворений у конституціях союзних республік [11]. На виконання ст. 58 Конституції СРСР 18 травня 1981 р. Президією Верховної Ради СРСР було видано Указ «Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями державних та громадських організацій, а також посадових осіб під час виконання службових обов'язків». Пункт 2 Указу містив важливе положення про те, що шкода, завдана громадянину в результаті незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування як запобіжного заходу утримання під вартою, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт, від-

шкодується державою в повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду [18]. Положення Указу були перенесені до ч. 2 ст. 89 Основ 1961 р., яка була викладена у новій редакції, відповідні зміни були внесені до ст. 442, 443 ЦК УРСР 1963 р.

Слід особливо відзначити, що вперше на нормативному рівні було зафіксовано, що шкода, завдана правоохоронними та судовими органами, відшкодується державою, таке відшкодування повинно здійснюватися у повному обсязі і незалежно від вини посадових осіб.

Інститут відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, отримав подальший розвиток у роки незалежності України. У ст. 56 Конституції України закріплено принцип, відповідно до якого 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 [12].

Надзвичайно важливе значення для регулювання цивільно-правових аспектів відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, мало прийняття Цивільного кодексу України [22]. У ст. 1173—1175 ЦК України врегульовано питання відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим та органом місцевого самоврядування. Важливою новелою кодексу є положення про те, що відшкодується державою шкода, заподіяна незаконними діями органу державної влади.

На відміну від норм Основ 1961 р. та ЦК УРСР 1963 р., ст. 1173—1175 ЦК України передбачають відшкодування шкоди незалежно від вини державних органів, їх посадових і службових осіб. Вперше у кодексі зафіксовано, що шкода повинна

відшкодуватися як громадянам, так і юридичним особам.

Стаття 1176 ЦК України регулює питання відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду. Як зазначають деякі автори, тлумачення і застосування ст. 1176 ЦК є однією з найскладніших проблем реалізації положень Цивільного кодексу [15, 607].

Відповідно до ч. 1 ст. 1176 ЦК України підлягає відшкодуванню шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування як запобіжного заходу тримання під вартою або підписки про невиїзд, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт. Умови та порядок відшкодування шкоди, завданої фізичній особі незаконними діями правоохоронних та судових органів, врегульовані Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р. [9]. Шкода, завдана правоохоронними та судовими органами, відшкодується державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду. Вперше в законі зафіксовано, що не має права на відшкодування шкоди особа, яка у процесі дізнання, попереднього (досудового) слідства або судового розгляду шляхом самообмови перешкоджала з'ясуванню істини.

Новелою є ч. 5 ст. 1176 ЦК України, яка передбачає можливість відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі внаслідок постановлення судом незаконного рішення в цивільній справі.

Дослідивши у ретроспективному аспекті розвиток законодавства, що регулює відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, можна дійти

висновків про те, що розвиток інституту відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, пройшов складний шлях від нечіткого регламентування у ЦК УСРР 1922 р. до більш повної та ґрунтовної регламентації цього питання у чинному Цивільному кодексі України. Правові норми про відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, що містилися у цивільних кодексах 1922 та 1963 рр., стали передумовою для нормативного врегулювання зазначених відносин у Цивільному кодексі України. Якщо на початковому етапі законодавець намагався означити

можливість відшкодування шкоди, завданої у сфері публічних відносин, то на сучасному етапі зобов'язання із заподіяння шкоди у сфері публічних відносин врегульовані у низці статей Цивільного кодексу України, а відшкодування шкоди прямо покладається на державу незалежно від вини державних органів, їх службових та посадових осіб.

Перспективи подальших досліджень полягають у детальному аналізі чинного законодавства з позиції виявлених тенденцій розвитку зобов'язань із заподіяння шкоди у сфері публічних відносин.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. — К.: Юридична думка, 2004. — Т. 1. — 584 с.
2. *Варшавський К.М.* Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда другому / К.М. Варшавский. — М.: Юриздат, 1929. — 220 с.
3. *Гомберг Б.И.* Гражданская ответственность без вины в отношениях внедоговорных по Гражданскому кодексу: Ст. 404 и ст. 407 Гражданского кодекса / Б. И. Гомберг // Право и жизнь. — 1927. — № 1.
4. Гражданский кодекс РСФСР от 31 октября 1922 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://civil-law.narod.ru/wist/gk22/>
5. Гражданский кодекс УССР с изменениями на 1 июня 1936 г. — К.: Радянське будівництво і право, 1936. — 178 с.
6. Гражданский кодекс УССР: утвержденный Всеукраинским центральным Исполнительным комитетом 16 декабря 1922 г. — Харьков: Издание народного комиссариата Юстиции, 1922. — 121 с.
7. Гражданское право / [под ред. М.М. Агаркова и Д.М. Генкина]. — М.: Юриздат, 1944. — Т. 1. — 319 с.
8. Закон СССР «Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и Союзных республик» от 8 декабря 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 50. — Ст. 525.
9. Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 1. — Ст. 1.
10. *Иоффе О.С.* Основы советского гражданского законодательства / О.С. Иоффе, Ю.К. Толстой. — Л.: Издательство ЛГУ, 1962. — 216 с.
11. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
13. *Маковский А.Л.* Гражданская ответственность государства за акты власти / А.Л. Маковский // ГК России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С.А. Хохлова; [отв. ред. А.Л. Маковский]. — М.: Родос, 1998.

14. *Маслов В.* Обязательства из причинения вреда / В. Маслов. — Харьков, 1961. — 102 с.
15. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України: у 2-х т. / [відп. ред. В.Г. Ротань]. — 2-ге вид. — Харків: Фактор, 2010. — Т. 2. — 784 с.
16. *Савицький В.М.* Об имущественной ответственности за вред, причиненный должностными лицами органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда / В.М. Савицький, Е.А. Флейшиц // Советское государство и право. — 1966. — № 7.
17. *Савицька А.М.* Майнова відповідальність державних органів за шкоду, завдану їх службовими особами / А.М. Савицька. — Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1959. — 65 с.
18. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда» от 18 мая 1981 г. № 4892-X // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1981. — № 21. — Ст. 741.
19. *Флейшиц Е.А.* Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения / Е.А. Флейшиц. — М.: Госюриздат, 1951. — 55 с.
20. *Флейшиц Е.А.* Ответственность государственных органов за имущественный вред, причиняемый должностными лицами / Е.А. Флейшиц. — М.: Юриздат, 1948. — 35 с.
21. Цивільне право України: підручник: у 2 кн. / [за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової]. — 2-е вид., допов. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — Кн. 2. — 640 с.
22. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40. — Ст. 356.
23. Цивільний кодекс Української РСР від 18 липня 1963 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1963. — № 30. — Ст. 463.
24. *Шварц Х. И.* Обязательства из причинения вреда: лекция для студентов ВЮЗИ / Х.И. Шварц. — М., 1954. — 40 с.
25. *Шварц Х.И.* Значение вины в обязательствах из причинения вреда / Х.И. Шварц. — М.: Юриздат, 1939. — 64 с.
26. *Ярошенко К.В.* Возмещение вреда, причиненного гражданам действиями должностных лиц / К.В. Ярошенко // Советское государство и право. — 1982. — № 8.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена изучению проблем формирования и становления института возмещения вреда, причиненного в сфере публично-правовых отношений. Проанализированы научные труды ученых советского периода и современности, в ретроспективном аспекте прослежен путь развития законодательных норм, сформулированы перспективы для проведения дальнейших исследований.

SUMMARU

The article is dedicated to research of problems concerning formation and establishment of the institute of compensation for damages caused in the legal public relations sphere. The author analyzed scientific papers of scientists of the Soviet period and the modern times; the way of development of legislation have been traced back from a retrospective view; prospects for conducting further research are formulated.

*Рекомендовано кафедрою цивільного,
господарського права та процесу*

Подано 25.01.2011.