

УДК 347.12:341.215.2

Куцин Антон Васильович,

аспірант кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ДЕРЖАВОЮ, ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Питання відповідальності держави, її органів та службових осіб за невиконання покладених на неї обов'язків та відшкодування шкоди, ними завданої є дуже актуальним питанням на сьогоднішній час. Враховуючи прагнення України досягти мети в побудові правової держави, необхідно враховувати всі етапи розвитку – від соціально-культурних до нормативно-правових. В правовій державі, в свою чергу, відповідальність за протиправну поведінку мають нести в рівній мірі як фізичні та юридичні особи, так і держава, її органи, органи місцевого самоврядування, їх службові та посадові особи у порядку передбаченому законодавством.

Випадки вчинення правопорушень публічними службовцями трапляються досить часто. Часто вони завдають шкоду окремим особам, підприємствам, установам, організаціям, порушують їх законні права та інтереси.

Стан дослідження теми. Аналізуючи теоретико-правову та практично-процесуальну базу приходимо до висновку, що зацікавленість проблематикою дослідження питань відшкодування шкоди хвилювало науковців як радянських часів так і сьогодні.

Основою для дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених-цивілістів з проблем деліктної відповідальності суб'єктів владних повноважень дореволюційного, радянського та сучасного періодів, а саме: Ю.М. Андрєєва, Б.С. Антимонова, І.А. Безклубого, В.Е. Беляневича, Д.В. Бобрової, Т.В. Боднар, В.І. Борисової, С.М. Братуся, В.В. Вітрянського, В.П. Грибанова, О.В. Дзери, А.С. Довгерта, Г. Елінека, Г.В. Єрьоменко, О.С. Іоффе, О.В. Кохановської, Н.С. Кузнецової, І.М. Кучеренко, В.В. Луця, Р.А. Майданика, О.Л. Маковського, М.С. Малєйна, Г.К. Матвєєва, О.В. Михайленка, О.О. Отраднової, В.В. Попова,

В.Д. Примака, С.Ю. Рипинського, Р.Б. Сабодаша, О.М. Садікова, О.П. Сергєєва, В.Т. Смірнова, А.О. Собчака, М.С. Суворова, Є.О. Суханова, І.А. Тактаєва, В.О. Тархова, Ю.О. Тихомирова, К.А. Флейшиц, Є.О. Харитоновна, Х.І. Шварца, Я.М. Шевченко, В.С. Щербини, В.А. Янішевського та інших вчених-правників.

Також зазначеній проблематиці, а саме особливостям участі публічно-правових утворень у приватних відносинах, в окремих структурних частинах яких увага авторів зосереджена на проблемі відшкодування шкоди, завданої такими суб'єктами були підготовлені та захищені дисертаційні дослідження: Ю.М. Дзери, О.О. Первомайського, О.М. Клименко, В.І. Ямкового. Також відзначемо, що існує ряд робіт присвячених відшкодуванню шкоди, завданої окремими органами державної влади. Це, зокрема, дисертації: І.С. Ніжинської, І.Г. Калетніка, М.М. Фролова, О.О. Лов'яка, М.М. Хоменка. Суміжні до теми дослідження висвітлені в Україні у докторських дисертаціях І.С. Канзафарової та Т.С. Ківалової.

Проте в зазначених дисертаційних дослідженнях розглядаються лише окремі аспекти цивільно-правового регулювання відшкодування шкоди, завданої суб'єктами владних повноважень.

Враховуючи вищесказане, зазначимо, що в жодній з існуючих на сьогодні робіт у вітчизняній доктрині комплексно не досліджуються питання відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами, умови такого відшкодування, а також порядок та спеціальні випадки відшкодування шкоди, завданої внаслідок реалізації державно-владних повноважень.

Метою статті є визначення поняття та вдосконалення механізму відшкодування шкоди, завданої органами державної влади та місцевого само-

врядування. Характеристика критеріїв розподілу обов'язків між органами державної влади та місцевого самоврядування, захист цивільних інтересів громадян – як основний обов'язок держави.

Виклад основного матеріалу. У ст. 3 Конституції України зазначається, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. У випадках прийняття незаконних рішень, незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, кожній особі надається право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди.

Юридична відповідальність органів влади є одним з основних способів реалізації конституційних засад, які передбачають, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Виходячи з цього, кожен громадянин має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю вказаних органів, їх посадових і службових осіб при здійсненні повноважень. Ця відповідальність і відшкодування визначаються ЦК України та рядом спеціальних законів.

Однією з ознак правової держави є взаємна відповідальність особи і держави. Механізмом такої відповідальності є право особи на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Це право закріплене у ч. 4 ст. 32 та у ст. 56 Конституції України.

Процедура відшкодування такої шкоди деталізована в главі 82 ЦК України, що присвячена підставам та порядку відшкодування заподіяної шкоди, зокрема у ст.ст. 1172-1176.

При цьому, якщо за раніше чинним законодавством відповідальність за шкоду могла покладатися на державу лише у випадках заподіяння останньої службовими особами судових та правоохоронних органів, що мотивувалося можливістю, ззначеними органами представляти державу і тому за їх дії держава має нести відповідальність, то згідно з ЦК України 2003 року відшкодування шкоди покладається на державу у значно більшому числі випадків – у випадках завдання шкоди органом державної влади, посадовою або службовою особою органу державної влади, органу дізнання, попереднього (досудового слідства), прокуратури або суду (ст. 1173, 1174, 1176 ЦК України) [1, с. 5]. Норми Основного закону та ЦК України зна-

йшли своє віддзеркалення і в податкових правовідносинах. Згідно з абз. 3 ст. 13 Закону України «Про державну податкову службу України» збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб органів державної податкової служби, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01.11.1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» звертає увагу на те, що суди повинні суворо дотримуватися передбаченого ст. 56 Конституції України права особи на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (п. 16). Навколо сплати податків виникає немало конфліктних ситуацій. В даний час спостерігається розвиток податкового законодавства, зменшуються прогалини в цій галузі права. Але це не означає, що значно скорочуються випадки порушення прав фізичних і юридичних осіб незаконними актами податкових органів, діями чи бездіяльністю посадових та службових осіб цих органів. Основним гарантом закріплених за громадянами правових можливостей виступає держава Україна, яка вимагає неухильного дотримання законності, насамперед, від службових осіб державних органів.

Відповідно до норм ЦК України, матеріальна шкода відшкодовується незалежно від вини органів влади. Моральна ж шкода відшкодовується, навпаки, за наявності вини органу влади, окрім деяких виключень (якщо шкоди завдано каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи внаслідок дії джерела підвищеної небезпеки, інших випадках, встановлених законом).

Суди, при розгляді справ даної категорії зазвичай керуються ст.56 Конституції України, ст.ст. 1166, 1167, 1173, 1174 ЦК України, законами, які визначають порядок відшкодування шкоди завданої конкретними органами влади (наприклад, «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження»), Постановою Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 року № 4 «Про судову практику у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди», тощо.

Необхідно зазначити, що така компенсація відбувається за рахунок Державного бюджету України або бюджетів органів місцевого самоврядування.

На даному етапі в Україні можна виділити наступні основні проблеми у сфері відшкодування шкоди, завданої органами влади:

– відсутність механізмів позасудового відшкодування шкоди;

– відсутність механізму скасування/зміни незаконних нормативно-правових актів як таких, що завдають шкоди правам та інтересам приватних осіб;

- конфлікт інтересів;
- недосконалість бюджетного законодавства.

Отже, розберемо докладніше всі «наболілі» місця та прогалини, які існують в питаннях, що стосуються процедури відшкодування шкоди завданої органом державної влади.

Як вже зазначалось, фактично можна стверджувати, що інститут позасудового, а тим паче добровільного відшкодування шкоди, завданої діями органів влади, в Україні відсутній. Відсутній навіть чіткий та прозорий концептуальний підхід до функціонування цього інституту. Також проблема полягає в тому, що в деяких випадках, особа не може реалізувати своє право, оскільки відсутній механізм його реалізації.

Часто не відшкодовується шкода особам, права і інтереси яких були порушені внаслідок неналежного виконання службових та посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Органи влади приймають рішення про скасування незаконних рішень посадових та службових осіб без призначення виплати відповідної компенсації постраждалим. Тобто зараз процедура прийняття, скасування та застосування примусу до прийняття індивідуальних актів не завжди передбачає відшкодування шкоди, завданої дією незаконного індивідуального акта. Окрім того, нинішній стан справ в сфері відшкодування шкоди передбачає можливість невиплати коштів на відшкодування шкоди після прийняття рішення про відшкодування шкоди.

На сьогодні процедура прийняття, зміни чи скасування підзаконних актів не передбачає відшкодування шкоди, завданої дією незаконного нормативно-правового акта. В Україні існує практика скасування нормативних актів (як правило, Міністерством юстиції України) як таких, що суперечать чинному законодавству вищого рівня. Проте, практика відшкодування шкоди, що була завдана суб'єктам правовідносин, на які поширювалась дія таких актів, відсутня.

Чинна норма законодавства, яка передбачає відшкодування шкоди за рахунок бюджетних коштів, що виділяються на фінансування органу, який завдав шкоду, не стимулює чиновників приймати рішення про відшкодування шкоди, в тому числі у зв'язку з тим, що кошти на відшкодування, як правило, виділяються з сум, передбачених на забезпечення діяльності цього органу.

Відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування, насамперед в соціально-гуманітарній сфері та в сфері делегованих повноважень, часто призводить до відсутності коштів на фінансування деяких функцій держави та органів місцевого самоврядування в зв'язку з неструктурованістю джерел фінансування таких видатків з одного боку та ігноруванням з боку держави обов'язку фінансування витрат на виконання делегованих повноважень, з іншого, оскільки існуючий бюджетний процес не передбачає обов'язковості фінансування всіх зобов'язань держави та органів місцевого самоврядування [3, с. 82].

В українській державі питання судового порядку відшкодування шкоди фактично застосовується як єдиний спосіб захисту і поновлення порушених прав. Однак позиція країни, як правової держави, вимагає зміни підходів до взаємовідносин між державою і суспільством, зокрема, до питання про відповідальність держави за невиконання обов'язків, покладених на неї суспільством, та відшкодування шкоди, завданої державою.

В більшості випадків позивачами у таких справах виступають фізичні особи. Юридичні особи не так часто звертаються в суд з проханням про відшкодування завданої їм шкоди.

Щодо відповідачів, то позови пред'являють переважно до службовців нижчої ланки: відділу державної виконавчої служби, сільської, міської, районної ради, місцевої державної адміністрації, державної податкової інспекції.

Позовів до вищих органів державної влади практично не зустрічається.

Основна більшість позовів подавалась в зв'язку з такими правопорушеннями, як:

- невиконання чи неналежне виконання органами публічної адміністрації своїх обов'язків,
- прийняття незаконних рішень, так, наприклад, це не вчинення органами державної виконавчої служби необхідних дій для виконання виконавчого документу, виданого судом (бездіяльність при виконанні рішення суду, невиконання рішення суду, безпідставне закриття виконавчого провадження тощо);
- прийняття протиправного розпорядження, чи рішення;
- неправомірна видача без законних підстав державного акта на право приватної власності на землю, поширення неправдивих відомостей у характеристиці,
- ненадання відповіді на заяву.

При аналізі судової практики, перше, на що звертається увага – низька обізнаність населення з процедурою відшкодування шкоди та поданням позову до суду, що зумовлює неналежну якість під-

готовки позовних матеріалів та, в свою чергу, негативно впливає на перспективи вирішення такої справи. Громадяни часто подають недостатньо доказів, не вміють юридично грамотно, посилаючись на чинне законодавство довести свою правоту в суді, або звертаються не до тих відповідачів. Якщо

ж врахувати усі чинники то це дасть змогу збільшити кількість задоволених позовів по даній категорії справ.

Висновок. Поки ж, як показує судова практика, більшість позовів залишаються без задоволення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жила О.В. Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями, чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби України : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / О. В. Жила. – О., 2009. – 19 с.
2. Макаренко Г. Відшкодування шкоди: альтернатива чи єдиний механізм? / Г. Макаренко// Юридичний вісник України. Інформаційно-правовий банк. – 2006. – 25 лист.-1 груд. – С. 5.
3. Первомайський О.О. Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування, на підставі положень ст. 1173 ЦК України / О. О. Первомайський // Приватне право і підприємництво. – 2015. – Вип. 14. – С. 81-85.
4. Терещенко О. Загальна характеристика суб'єктів правовідносин із відшкодування шкоди, завданої органами державної влади / О. Терещенко // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2013. – № 11. – С. 12-16
5. Справи про відшкодування шкоди // Цивільне судочинство. Судова практика у цивільних справах: Наук.-практ. юрид. журн. – 2013. – № 4. – С. 136-165.
6. Хоменко М. М. Еволюція цивільно-правового регулювання відносин з відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами / М.М. Хоменко // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 242-248.

Куцин Антон Васильович

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ДЕРЖАВОЮ, ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються основні принципи відшкодування шкоди, завданої органами державної влади та місцевого самоврядування. Також охарактеризовані основні механізми удосконалення системи захисту цивільних прав осіб, яким завдано шкоди органами державної влади та шляхи удосконалення інституту відшкодування шкоди.

Ключові слова: шкода, порядок, державний орган, місцеве самоврядування, механізм.

Куцын Антон Васильевич

ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ГОСУДАРСТВОМ, ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются основные принципы возмещения вреда, причиненного органами государственной власти и местного самоуправления. Также охарактеризованы основные механизмы совершенствования системы защиты гражданских прав лиц, которым нанесен ущерб органами государственной власти и пути совершенствования института возмещения вреда.

Ключевые слова: вред, порядок, государственный орган, местное самоуправление, механизм.

Kutsin Anton Vasylovych

DAMAGE CAUSED BY THE STATE, STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENTS

The article deals with the basic principles of damages caused by state and local governments. It's also describes basic mechanisms of improving the system of protection of civil rights of people, which were harmed by public authorities. Also it gives some ways of optimization of legal redress mechanism.

Keywords: harm, order, public authority, local government, mechanism.