

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН З ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено питання становлення та розвитку відносин з відшкодування шкоди, завданої органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності. Розглянуто історичний та сучасний стан нормативно-правового регулювання відшкодування шкоди, завданої державними органами.

Ключові слова: відшкодування шкоди, органи державної влади, нормотворча діяльність, деліктна відповідальність, вина.

Держава, в межах наданих їй повноважень в економічній, політичній, соціальній, екологічній та інших сферах, регулює суспільні відносини за допомогою різних правових форм, серед яких – видання нормативно-правових актів. Проте з деяких причин не всі вони забезпечують дотримання конституційних прав та інтересів приватних осіб, а тому з року в рік спостерігається низка їх порушень з боку органів державної влади. Відповідно, кожна особа, якій спричинено шкоду такою діяльністю, має право на її відшкодування за рахунок держави, що, однак, не завжди визнавалось самою державою.

Враховуючи актуальність теми дослідження, метою статті є аналіз історичних і сучасних процесів формування відносин з відшкодування шкоди, завданої органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності як в Україні, так і в зарубіжних країнах.

Дане питання наразі не було предметом наукових пошуків на рівні дисертаційного дослідження. Втім існують окремі публікації з подібної тематики на рівні статей і тез, а саме: Якимчук Н. «Сучасні проблеми правового регулювання порядку відшкодування шкоди державою»; Майстренко О. В.

«Попередження колізії у сфері нормотворчої діяльності як один із напрямів діяльності Міністерства юстиції України»; Коссак В. М. «Проблеми цивільно-правової відповідальності держави в сфері нормотворчої діяльності»; Іванчук Н. В. «Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної української держави» та ін.

Юридична конструкція відносин з відшкодування такої шкоди пройшла тривалий шлях свого становлення. Перші ідеї цивільно-правового відшкодування шкоди починають зароджуватися в суспільній свідомості вже після періоду кровної помсти. Зростання авторитету центральної влади в державі спричинило появу нової юридичної конструкції – публічних деліктів. Потерпілий уже не був тим єдиним суб'єктом, який міг покарати винувату в завданні шкоди особу, ця функція перетворилася на виключну функцію держави [17, с. 242].

Римське приватне право розглядало державу як суб'єкт *ius publicum* (при здійсненні функцій державної публічної влади) та *ius civile* (як рівноправного учасника цивільних правовідносин). А тому завдання шкоди в процесі здійснення державою своїх функцій та порядок відшкодування такої шкоди поділяли на два види: відшкодування шкоди, завданої при здійсненні функцій публічної влади, та відшкодування шкоди, завданої при реалізації приватних інтересів у справах *fiscus*. Відповідальність за шкоду, завдану державою у справах *fiscus*, покладалася на її казну, але з доволі значними обмеженнями [17, с. 242].

Казуїстичний характер стародавнього римського права вплинув на розвиток деліктних правовідносин. Лише те протиправне діяння, яке відповідно містилося в нормі закону чи преторському праві, визнавалося деліктом. Перелік деліктів постійно поповнювався, але єдиного чіткого визначення делікту не існувало [2, с. 302].

Після розпаду Римської імперії і згодом в епоху Середньовіччя особливих змін щодо відповідальності держави у справах приватного інтересу не відбувається. Зі зміною феодальної формації змінюється й обсяг

відповідальності державної скарбниці, оскільки в процесі буржуазних економічних перетворень встановлюються гарантії недоторканності приватної власності та приватного капіталу. Щоправда реалізація такої відповідальності різнилася в окремих державах Європи. Так, у Німеччині державна скарбниця у таких відносинах з підданими прирівнювалася до приватних осіб та відповідала нарівні з ними. У Франції, через традиційне превалювання адміністративної влади над судовою, а також у зв'язку з незалежністю першої від останньої, відповідальність державної скарбниці ускладнювалася особливим адміністративним порядком розгляду подібних спорів. В Англії ж взагалі не визнавалася будь-яка відповідальність державної скарбниці [17, с. 243].

Середньовіччя характеризувалося зміцненням позицій держави. А тому окремі тогочасні нормативно-правові акти передбачали лише деякі випадки відшкодування шкоди, завданої особами, що мали владні повноваження. Зокрема, розділ II «Про оборону земську» Статуту Великого князівства Литовського 1529 р. передбачав відповідальність військових чиновників, які завдали шкоду мирним жителям виловом риби з їхніх водойм, потравною їхніх посівів, руйнуванням їхніх будинків чи огорож. У такому разі винуваті особи були зобов'язані відшкодувати завдану шкоду та сплатити штраф за насилля [20, с. 728].

Наприкінці XVIII ст. у багатьох європейських країнах поширилася ідея відшкодування державою шкоди, завданої помилковим кримінальним переслідуванням. Її прибічниками та захисниками були: у Франції – Пасторе, в Італії – Філанджиєрі, в Англії – Бентам, у Німеччині – Гейнце. Саме завдяки їхнім зусиллям європейські країни поступово почали включати до свого законодавства положення про державну винагороду осіб, яким безвинно було завдано шкоду внаслідок помилкового кримінального переслідування [17, с. 243].

У зв'язку з цим численні дослідники називають XVIII ст. апогеєм розвитку теорії цивільно-правової відповідальності, а ідея відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, отримала загальне визнання та

заполонила юридичну думку. Однак більшість країн до початку ХХ ст. не визнавали право своїх громадян на відшкодування шкоди, в тому числі завданої їм нормотворчою діяльністю держави.

Уперше безпосередню відповідальність держави у вигляді загального правила було встановлено в королівстві Саксонія. Відповідно до рескрипту 1796 р. і § 15 закону 1817 р. казна відповідала за шкоду, завдану посадовими особами, в усіх випадках, коли б за правилами цивільного права відповідальність покладалася на самого чиновника [9, с. 17].

Отже, в різні періоди розвитку суспільних відносин в різних країнах по-різному формувались та розвивались норми, що регулювали відносини з відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, оскільки рівень їх урегульованості був неналежним. Зокрема, норми, що регулювали відносини з відшкодування шкоди, завданої публічно-правовими утвореннями у сфері нормотворчої діяльності, взагалі були відсутні. Державами не визнавалась недосконалість власних нормативно-правових актів, відповідно, не існувало поняття шкоди, яка могла бути завдана у сфері нормотворчої діяльності. Відшкодовувалась лише та шкода, яка була визнана законодавчо. Однак з часом законодавство, що регулювало ці відносини, змінювалось, у тому числі на теренах Української держави.

Деліктне право України, знаючи поняття генерального делікту, у своїх загальних витоках має норми цивільного права Франції. Положення Французького деліктного права, які базуються на рецепції римського права, враховувалися при розробці Цивільного положення Російської імперії, цивільних кодексів УРСР та сучасного Цивільного кодексу України [10, с. 20].

Починаючи від славної Київської Русі й закінчуючи здобуттям незалежності, кожен українець мав право на відшкодування завданої шкоди, чи взагалі був позбавлений цього права.

Спроби виявити особливості окремих зобов'язань, що виникають у зв'язку із заподіянням шкоди, були зроблені ще дореволюційними цивілістами. Так, В. І. Синайський розрізняв спеціальну відповідальність за заподіяну

шкоду: у сфері особистих благ (особиста шкода); у сфері майнових благ (майнова шкода); правопорушником, який перебуває на особливому положенні (відповідальність посадових осіб і казни) [4].

Ще в дореволюційній цивілістиці йшлося про наявність специфічного суб'єкта – казни, який виступав від імені держави у приватних відносинах. Г. Ф. Шершеневич вказував, що держава оголошує казну приватноправовим суб'єктом і тим концентрує навколо нього приватноправові відносини, підкоряє його цивільному праву й цивільному процесу [10, с. 157].

У радянські часи, за марксистською доктриною, держава мала необмежену владу. Особа в такому суспільстві не була рівноправним суб'єктом права, а тому питання про відшкодування завданої нею шкоди не виникали.

Уперше відповідальність посадових осіб окреслено в Цивільному кодексі УРСР 1922 р., яким було встановлено, що установа відповідає за шкоду, завдану невірними службовими діями службової особи, тільки у випадках, окремо зазначених у законі, при цьому невірність дій службової особи визнає належний суд або адміністративний орган (ст. 407). Установа вправі, у свою чергу, здійснити нарахування на службову особу в розмірі сплаченої потерпілому винагороди [3].

Вважалося, що відшкодувати заподіяну службовими особами шкоду повинна була державна установа і що це за своєю суттю було відповідальністю держави. Є. А. Флейшиц зазначала, 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». Вона вважала, що для розуміння справжнього значення ст. 407 поняття «установи» не має принципового значення. Таку точку зору поділяла А. М. Савицька. Пізніше, у 1960-х рр., Х. І. Шварц наголошував, що під державною установою в контексті ст. 407 ЦК УРСР розуміється орган держави, який здійснює акти влади, а вирішальне значення має характер акта, неправильним вчиненням якого заподіяно шкоду [15, с. 31-32].

Не давав закон і відповіді на питання, чи обов'язковою 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 [15, с. 32].

Один із основоположників вітчизняної цивілістичної школи проф. С. Н. Ландкоф відповідно до чинного на той час республіканського законодавства виділив серед спеціальних деліктів відповідальність державних установ за шкоду, заподіяну службовими особами при здійсненні ними функцій влади [8, с. 192–201]. Аналогічно К. А. Флейшиць виділяла серед відповідальності за деліктними зобов'язаннями відповідальність державних органів за майнову шкоду, заподіяну посадовими особами при вчиненні актів управління [16, с. 238-239].

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 цієї статті полягали в тому, що нею було започатковано цивільну відповідальність держорганів за заподіяння шкоди актами влади. Разом із тим цивілісти цілком слушно пов'язували цю ситуацію з проблемою відповідальності держави [15, с. 32].

Згодом, 8 грудня 1961 р., було розроблено Основи цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік, де в ст. 89 прописано відповідальність державних установ за шкоду, заподіяну діями їх посадових осіб [4, с. 525]. Ця ж норма була закріплена у ст. 442 ЦК УРСР 1963 р. [19, с. 463].

З приводу вищевикладених документів та статей І. В. Ткач зазначав: «...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» [15, с. 32].

Наступним кроком у розвитку законодавства стала Конституція СРСР 1977 р., в якій зафіксовані принципи відшкодування шкоди у сфері публічних відносин. Конституційна норма декларувала право на оскарження в суді дій посадових осіб, вчинених з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян (ч. 2 ст. 58) [6, с. 617]. Це сприяло прийняттю законів, в яких право на судовий захист встановлювалось як загальне правило.

Основним нормативним актом того періоду, який реалізовував конституційні положення, був Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, які порушують права громадян» від 30 червня 1987 р. [11]. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 25 квітня 1988 р. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР було доповнено гл. 31-А [13]. Відповідно до цих актів оскарженню підлягали лише дії посадових осіб. Оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державного управління могло відбуватися лише після дотримання адміністративного порядку – подачі скарги до вищестоящого органу в порядку підпорядкованості. Також відповідно до ст. 3 цього ж Закону судовому оскарженню не підлягали акти органів державного управління та посадових осіб, які мали нормативний характер. Такі обмеження практично позбавляли громадян права на судовий захист від незаконних дій органів управління [1, с. 21]. А тому оскарженню підлягали лише індивідуально-правові акти, що унеможлилювало вплив приватних осіб на незаконну правотворчу діяльність владних структур. Проблема полягала в тому, що на підставі незаконних правових актів видавались незаконні акти індивідуальної дії і порушення закону немов би «тиражувалися». Крім того, допускалося, що нормативні акти могли обмежувати права і свободи невизначеного кола осіб [14, с. 68].

Основи цивільного законодавства Союзу СРСР 1991 р. вперше встановили відповідальність за шкоду, завдану незаконними діями державних

органів, а не державних установ, як це було в ЦК УСРР 1922 р., ЦК УРСР 1963 р., Основах 1961 р., Конституції УРСР 1978 р. та в Указі 1981 р. і не передбачили іншого (спеціального) порядку відшкодування шкоди юридичним особам, як це було раніше, до того ж за шкоду, завдану не лише незаконними діями посадових осіб державних органів, а й власне державних органів [17, с. 247].

Указані нормативно-правові акти вперше визначили державу як безпосереднього суб'єкта відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними актами органів влади. Проте, як і раніше, не було встановлено відповідальність держави за шкоду, завдану незаконними діями органів представницької влади в результаті прийняття ними незаконних нормативних правових актів [Там само, с. 246].

Активний розвиток інститут відшкодування шкоди, завданої у сфері публічно-правових відносин отримав у роки незалежності України. Зокрема, на законодавчому рівні було закріплено право громадян на відшкодування шкоди, завданої органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності.

Статтею 21 ЦК України передбачено можливість визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування у випадку, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси. Зокрема, на підставі цієї статті особа вправі порушити питання про визнання незаконними та скасування як правових актів індивідуальної дії, так і нормативно-правових актів. Ст. 1175 ЦК України дозволяє здійснити відшкодування шкоди, завданої 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 [18].

На відміну від норм Основ 1961 р. та ЦК УРСР 1963 р., ст. 1175 ЦК України забезпечується відшкодування шкоди незалежно від вини державних органів, їх посадових і службових осіб. Уперше в Кодексі зафіксовано, що

шкода повинна відшкодовуватися як громадянам, так і юридичним особам [11, с. 34]. І такий підхід віднині спрацьовує в контексті цілого спектру законодавства – від Конституції України (ч. 2 ст. 55, ст. 56), ЦК України (ст. 21, 1175) до Кодексу адміністративного судочинства України.

Відповідно визнано, що кожна помилка нормотворців тягне за собою невинуваті матеріальні витрати, порушення інтересів громадян. Тому постійним завданням держави є підвищення якості правових рішень, зниження до мінімуму кількості неефективних нормативних актів. Адже не завжди прогножуються і наслідки таких нормативно-правових актів. За результатами нормотворчої роботи складається враження про державу в цілому, ступінь її демократичності, розвитку, цивілізованості.

Таким чином, проаналізувавши генезис становлення правового регулювання інституту відповідальності держави за шкоду, завдану особі у сфері нормотворчої діяльності, можна дійти висновку, що з розвитком демократичних засад у суспільстві, визнання та виконання державою покладених на неї даним суспільством обов'язку їх забезпечення, ролі цивілістичної науки в науковій розробці в даному напрямку та акцентуванні уваги на наявність такого роду проблем в суспільстві, призвело до визнання державою фактів заподіяння шкоди особі під час реалізації своїх правових форм діяльності (нормотворчої діяльності), спрямованих на регулювання суспільних відносин та необхідності відшкодування такої шкоди. Перспективи подальших досліджень полягають у детальному аналізі чинного законодавства та судової практики з позиції виявлення тенденцій розвитку відносин із відшкодування шкоди, завданої органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності, встановлення видів такої шкоди та встановлення і надання пропозицій щодо використання дієвих механізмів її відшкодування.

Список літератури:

1. *Авелина И.* Судебное обжалование неправомерных действий, ущемляющих права граждан / И. Авелина // Советская юстиция. – 1990. – № 3. – С. 21.
2. *Безклубый И. А.* Обязательства из деликтов в Древнем Риме / И. А. Безклубый // Альманах цивилистики: сборник статей. – Вып. 1 / под ред. Р. А. Майданика. – К. : Всеукр.

асоціація издателів «Правова єдність», 2008. – С. 302.

3. Гражданский кодекс УССР : утверждённый Всеукраинским центральным Исполнительным комитетом 16 декабря 1922 г. – X. : Издание народного комиссариата Юстиций, 1922. – 121 с.

4. *Заїка Ю. О.* Система деліктів у цивільному праві України [Електрон. ресурс] / Ю. О. Заїка. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ppip/2011_10/Zaika.pdf.

5. Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и Союзных республик : Закон СССР от 8 декабря 1961 г. // Ведом. Верхов. Совета СССР. – 1961. – № 50. – С. 525.

6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – С. 617.

7. Конституція України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

8. *Ландкоф С. Н.* Основы гражданского права / С. Н. Ландкоф. – К. : Рад. школа, 1948. – 424 с.

9. *Михайленко О. В.* Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы её реализации на практике / О. В. Михайленко. – М. : Волтерс Клівер, 2007. – С. 17.

10. *Ольшанченко В. І.* Участь держави у цивільних відносинах як передумова її цивільно-правової відповідальності / В. І. Ольшанченко // Вісник Господарського судочинства. – 2010. – № 3.

11. О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан : Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведом. Верхов. Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.

12. *Отраднава О.* Деліктні зобов'язання в цивільному праві Франції / О. Отраднава // Вісник Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 86. – С. 20–22.

13. Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Закон УРСР від 25 квітня 1988 р. // Відом. Верхов. Ради. – 1988. – № 19. – Ст. 480.

14. *Свида О. Г.* Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О. Г. Свида. – Одеса, 2008. – 232 с.

15. *Ткач І. В.* Етапи розвитку інституту відшкодування шкоди, завданої у сфері публічно-правових відносин / І. В. Ткач // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 1 (20). – С. 30–36.

16. *Флейшиц Е. Л.* Обязательства из причинения вреда и несосновательного обогащения / Е. Л. Флейшиц. – М. : ГИЮЛ, 1951. – 240 с.

17. *Хоменко М. М.* Еволюція цивільно-правового регулювання відносин з відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їхніми посадовими та (або) службовими особами / М. М. Хоменко // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 4 – С. 242–247.

18. Цивільний кодекс України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

19. Цивільний кодекс Української РСР від 18 липня 1963 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 463.

20. Цит. за: Кодифікація цивільного законодавства на українських землях. – Т. 1 / уклад. : Ю. В. Білоусов, І. Р. Калаур, С. Д. Гринько [та ін.] / за ред. Р. О. Стефанчука та М. О. Стефанчука. – К. : Правова єдність, 2009. – 1168 с.

Каленчук А. Н. Становление правового регулирования отношений возмещения вреда, причиненного органами государственной власти в сфере нормотворческой деятельности.

Исследованы вопросы становления и развития отношений по возмещению вреда, причиненного органами государственной власти в сфере нормотворческой деятельности. Рассмотрены историческое и современное состояние нормативно-правового регулирования возмещения вреда, причиненного государственными органами.

Ключевые слова: возмещение вреда, органы государственной власти, нормотворческая деятельность, деликтная ответственность, вина.

Kalenchuk A. M. Development of legal regulation of relations on compensation of damages caused by state authorities in the sphere of standard setting activity.

Issues of setting and development of relations on compensation of damages caused by state authorities in the sphere of standard setting activity have been researched in the article. The article is based on the historical researches of national and foreign scientists. The historical and present day-state of normative and legal regulation of compensation of damages caused by state authorities has been reviewed in the article.

Key words: compensation of damages, state authorities, standard setting activity, tort liability, guilt.