

УДК 347.426.4

О. В. Жила

**ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ІНСТИТУТУ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ,
ЗАВДАНОЇ НЕЗАКОННИМИ РІШЕННЯМИ, ДІЯМИ ЧИ
БЕЗДІЯЛЬНІСТЮ СЛУЖБОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Загальновідомо, що невиконання державою обов'язків перед громадянином спричиняє кризу довіри до влади і прагнення громадян до неправового задоволення приватних егоїстичних інтересів. У цих умовах вимагається забезпечити послідовну державно-правову політику при вирішенні питання про відповідальність влади і її представників, тому на сучасному етапі дослідження у цій галузі є вкрай актуальними.

У різних країнах і в різні часи ця проблема розв'язувалася по-різному. В цілому розвиток йде від теорії безвідповідальності суверена до сучасних теорій повного відшкодування шкоди.

Спроби справедливого вирішення взаємовідносин суспільства та особи, держави та громадянина почалися з самого початку формування держави. Подібні пошуки особливо помітні у Стародавній Греції, де праці мислителів-софістів заклали підвалини концепції природного права, що були розвинуті згодом філософами та юристами Стародавнього Риму. Закон трибуна Аквілія (III ст. до н. е.) є одним з перших джерел, де міститься систематизований виклад норм, присвячених регулюванню відносин, що виникають у зв'язку з компенсацією завданої шкоди [1, 183]. Пізніше ці положення були у модернізованому вигляді викладені в найбільш відомому джерелі доби класичного римського права — Інституціях Гая [2], а ще пізніше — в Східній Римській імперії у VI ст. н.е. в Дигестах Юстиніана [3].

Пізніше, у Великій хартії, що була прийнята в 1215 р. в Англії, був закріплений такий важливий принцип, як неухильне додержання посадовими особами закону.

У 1689 р. в Англії був прийнятий Білль про права, який став юридичною основою конституційної парламентської монархії [4, 260–269]. Він гарантував право підданих звертатися з петицією до короля, обмежив розмір судових стягнень і штрафів, проголосив свободу слова та суджень у його стінах.

Вперше на законодавчому рівні був закріплений принцип формальної рівності всіх громадян перед законом у Декларації прав людини і громадянина 1789 р. [5, 6–70]. При цьому встановлювався обов'язок держави забезпечувати та гарантувати права і свободи людини і громадянина. Це перший випадок, коли держава, поруч із договором як підставою своєї майнової відповідальності вже на початковій стадії свого розвитку допустила для себе і позадоговірну відповідальність, причому за шкоду, спричинену правомірними діями державних органів [6, 173].

Подібне положення було відтворене у ст. 545 Французького цивільного кодексу 1804 р.

Розвиток прав і свобод людини та інституту відшкодування шкоди державою на території сучасної України можна прослідкувати, проаналізувавши такі джерела, як «Руська правда», Литовські статuti та «Права, за якими судиться малоросійський народ».

У «Руській правді» згадувались зобов'язання, що пов'язані із здійсненням права приватної власності та його охороною. Вона регламентувала як зобов'язання за заподіяння шкоди, так і зобов'язання із договорів. У першому випадку передбачалося повне відшкодування вартості.

Особливість Литовських статутів у тому, що вони встановлювали рівність всіх перед законом, відповідальність уряду перед народом, юридичний захист прав особи тощо [7, 23]. Важливим моментом є встановлення у Статутах положення про відшкодування збитків, заподіяних неправильним рішенням суду (Статут 1529 р., розділ IV, вступ). Таким чином, з'являється і на законодавчому рівні закріплюється принцип відшкодування шкоди, завданої державними органами.

«Права, за якими судиться малоросійський народ» теж закріплювали згаданий принцип, так, у разі заподіяння будь-яким чиновником «обиди і разорення» до нього застосовувались штраф та позбавлення чину. А в статті 12 йдеться про врегулювання відносин, пов'язаних із завданням шкоди, у тому числі — з її відшкодуванням службовими особами [8, 58].

У більшості держав Європи була схожа ситуація. До кінця XIX — початку XX століття признавалася лише відповідальність держави як фіску, тобто в тих випадках, коли держава виступала в майнових правовідносинах на рівних засадах з приватними особами і відповідно несла рівну з ними відповідальність за своїми зобов'язаннями. Відповідальність держави-фіску будувалася за аналогією з відповідальністю будь-якої юридичної особи за свої органи. Держава-фіск протиставлялася державі-владі, відносно останнього панував принцип безвідповідальності [9, 49].

Перші теорії, що обґрунтовують необхідність відповідальності держави за незаконні акти влади, почали виникати в Німеччині наприкінці XVII століття.

У 1781 р. Академія наук і мистецтв у Шалон-сюр-Марн (Франція) запропонувала премію за написання роботи на тему: «Які по засадах природного права кращі і разом з тим якнайменше обтяжливі для суспільства способи винагороди громадян, притягнутих прокуратурою до суду і визнаних невинними?». Пропонувалося покладати на виправданого білу стрічку з хрестом або медаллю, на зворотному боці якої відчеканити пальмову гілку і дату виправдання, а на лицьовій — «Визнана невинність». В Устав кримінального судочинства кантонів Швейцарії вносяться статті, відповідно до яких збиток компенсувався особам, що зазнали попереднього ув'язнення, громадянам, справи яких припинялися за відсутності в діянні ознак кримінальної вини або недостатності доказів, а також всім виправданим або безневинно осудженим. У Франції в 1895 р. вводиться Закон про винагороду особам, невинність яких виявилася у порядку відновлення кримінальної справи [10, 51].

Певний розвиток ідея відшкодування шкоди знайшла і в Російській імперії,

до складу якої входила і Україна. Російське дореволюційне законодавство виходило з того, що посадові особи, повинні були нести **особисту** відповідальність за шкоду, заподіяну їхніми службовими діями. Держава (скарбниця) не брала на себе такої відповідальності. Вона відповідала лише за дії посадових осіб — представників казни у разі:

а) здійснення дії посадовою особою в межах її повноважень і в інтересах казни;

б) виступу посадової особи представником казни, а не представником влади;

в) заподіяння шкоди в зобов'язальних правовідносинах [11, 284].

Для порівняння наведемо історичний досвід Німеччини: в §839 Німецького цивільного кодексу, чинного ще з XIX століття, було встановлене правило, що за порушення службових обов'язків відповідальність несли самі посадовці як приватні особи, оскільки держава уповноважила їх на здійснення тільки дій, що відповідають службовим обов'язкам, і, відповідно, правомірних дій.

А на сьогоднішній момент діє протилежне правило: у ст. 34 Основного закону Німеччини зафіксовано: «Якщо яка-небудь особа при виконанні ввіреної їй державної функції порушить свої службові обов'язки по відношенню до третіх осіб, відповідальність у принципі несе держава або корпорація, на службі якої перебуває ця особа. За наявності наміру або грубої необережності зберігається право регресного позову».

Подібної орієнтації дотримується законодавство багатьох сучасних держав. Воно допускає в тих або інших межах можливість відшкодування збитку, заподіяного органами розслідування, прокуратури і суду.

В Англії, наприклад, до порівняно недавнього часу збиток, заподіяний неправними діями констебля (поліцейського, має право скоювати дії по виявленню і розслідуванню злочинів), можна було відшкодувати лише шляхом пред'явлення цивільного позову безпосередньо до даного посадовця і, природно, при цьому представити переконливі докази, що він діяв неправомірно, а також відшкодувати у разі програшу справи судові витрати, нерідко вельми істотні. Після ухвалення в 1964 р. Закону про поліцію у постраждалих з'явилася можливість залучати як співвідповідачів у справах такого роду відповідні органи поліції.

У сучасній Англії також допускається пред'явлення майнових претензій і до судді, за рішенням якого особа була піддана незаконному арешту.

Регулювання наслідків спричинення шкоди державними органами і їх посадовцями в історії радянського цивільного права пройшло ряд етапів, кожний з яких відрізнявся створенням ширших гарантій охорони прав фізичних і юридичних осіб.

Першою нормою загального характеру, що вирішила проблему цивільної відповідальності держави за акти влади, в українському радянському праві стала ст. 407 Цивільного кодексу УРСР 1922 р. (далі — ЦК 1922 р.), що не піддавалася ніяким змінам протягом сорока років [12, 128], в якій відповідальність за шкоду, заподіяну службовими особами державних органів, передбачалась лише у випадках, встановлених у законі [13, 61–72].

Оскільки спеціальне законодавство було представлено одним союзним законом (Кодекс торгового мореплавства встановив відповідальність морського порту за аварії, що виникли з вини державних морських лоцманів) і двома нормативними актами у вельми вузькій сфері відносин, заподіяна посадовцями установ шкода практично не відшкодовувалася [14, 804].

Поворот до іншого рішення даних проблем відбувся у середині 50-х років, коли зі всією гостротою постало питання про відновлення справедливості відносно багатьох тисяч громадян — жертв репресій 1930-х рр. Саме тоді стало міцніти широке розуміння того, що збиток повинен відшкодовуватися повністю і за рахунок держави.

Але вирішення проблеми затягнулося на багато років.

Основи 1961 р. і Цивільний кодекс УРСР 1963 р. змінили існуюче положення і встановили різний правовий режим відповідальності за шкоду, заподіяну посадовцями державних установ, залежно від того, в якій сфері їх діяльності була завдана шкода: у сфері адміністративного управління або судово-прокурорської діяльності.

Позитивним було і прийняття Конституції СРСР 1977 р., у ст. 58 якої було передбачено, що громадяни СРСР мають право на відшкодування збитку, заподіяного незаконними діями державних і громадських організацій, а також посадовців при виконанні ними службових обов'язків.

Однак зміст цієї норми дослівно відтвореної в конституціях союзних республік, не відповідав на головне запитання: а хто ж зобов'язаний відшкодувати цей збиток? Тому через три з половиною роки — 18 травня 1981 р. — Президією Верховної Ради СРСР «на підставі статті 58 Конституції СРСР» був прийнятий Указ «Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями державних та громадських організацій, а також посадових осіб при виконання ними службових обов'язків» [15].

Особливістю цього етапу розвитку законодавства можна вважати те, що у сферу суб'єктів відповідальності була включена держава, на яку покладался обов'язок по відшкодуванню шкоди незалежно від вини посадовців органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду, незаконними діями яких така шкода була причинна. До того ж не допускалася і регресна відповідальність безпосередніх заподіювачів шкоди.

У 1993 р. Цивільний кодекс УРСР було доповнено ст. 440-1 «Відшкодування моральної (немайнової) шкоди», що було великим кроком уперед у процесі проведення правової реформи і новелою для чинного цивільного законодавства.

З 1991 р., після проголошення незалежності, в Україні з'явилися декілька правових актів, що наповнили раніше існуючі норми реальним змістом: Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» від 17 квітня 1991 р., Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р. [16], та підзаконні нормативно-правові акти, що були прийняті для реалізації названих законів.

Крім того, Конституція України від 28 червня 1996 р. надала громадянам

право 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.

Загальна тенденція, що спрямована на захист законних інтересів людини та задоволення її потреб, збережена і у ст. ст. 1172–1177 ЦК України 2003 р., що регулюють у тому числі деліктні зобов'язання за участю держави.

Література

1. Бартошек М. Римское право: (Понятия, термины, определения): Пер. с чеш. — М.: Юрид. лит., 1989.
2. Гай. Институции / Пер. с лат. Ф. Дадьинского; Под ред. В. А. Савельева, Л. Л. Кофанова. — М.: Юристъ, 1997.
3. Дигесты Юстиниана: Избр. фрагменты / Пер. и прим. И. С. Перетерского; Отв. ред. Е. А. Скрипилев. — М.: Наука, 1984.
4. Права человека: Учеб. для вузов / Под ред. Е. А. Лукашева. — М., 1999.
5. Права людини: міжнародні договори ООН та Ради Європи / Упоряд.: В. Павлик, В. Тесляк. — К.: Факт, 2001.
6. Флейшиц Е. А. Ответственность государства за вред, причиняемый должностными лицами // Труды научной сессии Всесоюзного института юридических наук. 1–6 июля 1946 г. — М., 1948.
7. Статути Великого князівства Литовського: У 3 т. Т. 1. Статут Великого князівства Литовського 1529 р. / За ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. — О.: Юрид. л-ра, 2002.
8. Права, за якими судиться малоросійський народ. — К., 1997.
9. Кулагин М. И. Предпринимательство и право: опыт Запада. — М., 1992.
10. Бойцова Л. В. Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отправлении правосудия // Журнал российского права. — 2001. — № 9.
11. Законы гражданские (Свод законов Российской империи, т. X, ч. 1) с объяснениями по решениям гражданского кассационного департамента и общих собраний его с уголовными I и II департаментами / Сост. А. Л. Боровиковский. — С.Пб., 1909.
12. Гойхбарг А. Г. Хозяйственное право РСФСР: Руководство для вузов. — М.; Пг., 1923. — Т. 1. Гражданский кодекс.
13. Харитонов С. О. Перші кодифікації цивільного законодавства в Україні XX і XXI століть: збереження старого чи початок нового права // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 3.
14. Гражданское право России. Обязательственное право: Курс лекций / Отв. ред. О. Н. Садилов. — М.: Юристъ, 2004.
15. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1981. — № 21. — Ст. 741.
16. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 1. — Ст. 1.