

*Каленчук А. М.,  
здобувач кафедри цивільного права № 1  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ОСОБЛИВОСТІ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ШКОДУ, ЗАВДАНУ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті визначаються особливості цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності.

**Ключові слова:** цивільно-правова відповідальність, недоговірні відповідальність, нормотворчість, протиправність, вина.

**Постановка проблеми.** Видання нормативно-правових актів є правовою формою діяльності органів влади. За результатами нормотворчої роботи складається враження про державу в цілому, ступень її демократичності, розвитку, цивілізованості. Тому постійною задачею держави є підвищення якості правових рішень, зниження до мінімуму кількості неефективних нормативних актів. Адже кожна помилка нормотворців тягне за собою збитки фізичних та юридичних осіб, їх невинуваті матеріальні витрати, порушення їхніх немайнових прав та інтересів. Не завжди прогнозуються й наслідки дій таких нормативно-правових актів. У разі, якщо державою завдається суб'єктам приватного права цивільно-правова шкода в результаті нормотворчої діяльності, вона має нести цивільно-правову відповідальність.

Слід зазначити, що питанням цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, завдану фізичним і юридичним особам, приділяли увагу такі вчені, як Ю. Андрєєв, Л. Бойцова, Г. Болотова, О. Брильов, І. Канзафарова, Т. Ківалова, В. Микитин, В. Мироненко, О. Михайліченко, Н. Якимчук та деякі інші. Такий інтерес до проблеми не викликає здивувань, адже слід погодитися з В. Микитиним, що тільки в рамках цивільного права індивід отримує реальну можливість найбільшою мірою проявити автономію своєї волі щодо одвічної машини свавілля – держави. Тільки в цивільному праві держава може нести відповідальність перед людиною [1, с. 47]. При цьому особливості цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності, залишаються недостатньо вивченими. Цієї тематики почасти торкалися лише окремі вчені, наприклад О. Первомайський [2]. Водночас ці праці стосувалися лише загальних підходів до відповідальності держави перед суб'єктами приватного права.

**Метою статті** є дослідження особливостей цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як відомо, процес визначення будь-якого юридичного поняття починається зі з'ясування його сутнісних ознак, як загальних, так і особливих. Із загальними ознаками цивільно-правової відповідальності все більш-менш зрозуміло, однак доцільно приділити увагу особливостям цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану органами державної влади у сфері нормотворчої діяльності.

По-перше, цивільно-правова відповідальність за шкоду, завдану органами державної влади у сфері нормотворчої дія-

льності, може виникати лише в разі посягання на так звані абсолютні права. Порушення абсолютного правовідношення означає невиконання абсолютного обов'язку, який покладається законом на громадян та організації та в силу якого вони повинні утримуватися від порушення абсолютного права. У цьому випадку невиконаний обов'язок замінюється іншим обов'язком: відшкодувати шкоду в натурі або повністю відшкодувати завдані збитки. Така відповідальність у теорії цивільного права називається недоговірною [3, с. 25]. Звісно, держава може вступати у відносини з громадянином, навіть виступати стороною цивільно-правових, зокрема, договірних відносин (ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України [4]), проте в такому разі мова про нормотворчу діяльність, яка характеризується виданням норм не індивідуальної, а загальної дії, іти не може. Отже, цивільно-правова відповідальність за шкоду у сфері нормотворчої діяльності може наставати лише з підстав, які стосуються порушення абсолютних цивільних прав та свобод фізичних і юридичних осіб. Іншими словами, мова йде про недоговірну відповідальність.

По-друге, це специфіка правового примусу, який застосовується в цьому випадку. Так, більшість учених, які розглядали категорію юридичної відповідальності, вели мову про державний примус як її ознаку [5, с. 23]. При цьому в царині цивільного права є поширеною та обґрунтованою думка, відповідно до якої однією з рис цивільно-правової відповідальності є рівність учасників цивільних правовідносин, зокрема відповідальність правопорушника перед потерпілим. Майнові санкції стягуються з правопорушника на користь потерпілого [1, с. 47]. Водночас такого роду відшкодування може здійснюватися й поза межами державного втручання в разі добровільного відшкодування боржником завданих збитків.

Разом із цим, коли йде мова про цивільно-правову відповідальність за шкоду, завдану у сфері нормотворчої діяльності, виникає специфічна ситуація, коли в разі невиконання зобов'язання з відшкодування шкоди в добровільному порядку (а практика свідчить, що держава всіма доступними методами досить часто уникає добровільного й повного відшкодування шкоди), правовий примус до виконання обов'язку з відшкодування буде реалізовуватися самою державою.

Д. Горбунов із цього приводу вказує, що немає ніякого протиріччя в тому, що заходи державного примусу застосовуються стосовно самої держави. Це лише підкреслює наявність в організації останньої орієнтації на побудову й функціонування справді правової держави [6, с. 90]. Досить вдалою є думка О. Первомайського, що 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 буде здійснюватися органами державної влади, які, звісно, є органами держави-боржника. Таким чином, складається ситуація, у якій держава в особі

своїх органів має забезпечити притягнення до цивільно-правової відповідальності самої себе [2, с. 63].

На нашу думку, закріплення в законодавстві обов'язку держави нести відповідальність за завдану шкоду є свідченням про прагнення розбудови в Україні дійсно правової держави з високим рівнем законності. Водночас на практиці ці положення реалізуються не завжди.

У зв'язку із цим досить часто питання про необхідність відшкодування державою шкоди, завданої громадянам, виходять за рамки національного правосуддя й до розгляду відповідних питань залучається Європейський суд з прав людини. Проте, на жаль, і такий шлях не завжди є досить ефективним. Так, на сьогодні в Європейському суді з прав людини накопичилося близько 30 справ за ст. 1177 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) (відшкодування майнової шкоди фізичній особі, яка потерпіла від злочину), і питання, чи мали заявники правомірні очікування щодо майна у вигляді відшкодування, залишається відкритим [7, с. 10].

Отже, особливістю цивільно-правової відповідальності держави за шкоду у сфері нормотворчої діяльності є те, що держава фактично гарантує відшкодування такої шкоди сама щодо себе, що є малорезультативним.

По-третє, мають місце певні особливості суб'єктів-безпосередніх заподіювачів шкоди. Мова йде про те, що фактично держава виступає абстрактним утворенням, а конкретні дії й акти від її імені вчиняють окремі державні органи та інші інституції. У зв'язку із цим і заподіяння шкоди відбувається не державою, а власне її органами та організаціями. У такому разі держава визнає свою опосередковану вину за діяльність створених нею державних органів. Саме тому кожний факт такої відповідальності є сигналом для проведення заходів, спрямованих на зміцнення законності в діяльності цих органів, що повинно позитивно впливати на захист прав і законних інтересів громадян. З урахуванням цього перед особами, які зазнали шкоди, відповідає держава, а не її заподіювачі. Мова йде про субсидіарну відповідальність, яка настає у випадках невиконання чи неналежного виконання зобов'язань основним боржником унаслідок його відмови, відсутності або недостатності в нього для цього майна, за якої обов'язок щодо виконання такого зобов'язання (повністю або в певній частині) покладається на субсидіарного (додаткового) боржника [8, с. 40].

У зв'язку з указаним важливо чітко визначити коло можливих заподіювачів шкоди у сфері нормотворчої діяльності держави. Таку діяльність можна визначити як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах [9, с. 378]. При цьому категорією нормотворчості охоплюються тільки ті акти, які носять нормативний характер, тобто поширюються на значну кількість суб'єктів, не вичерпуються своїм виконанням. На відміну від них, ненормативні правові акти – це акти правотлумачення та правозастосування, правоскасуючі, праводелегуючі, правоініціюючі, правопризупинюючі, правоухвалюючі, акти призначення та звільнення, акти правосуддя, акти контрольні, наглядові, вето, ратифікації, запити, подання, інформаційні, консультативні тощо [10, с. 19]. Однак видання таких актів не буде охоплюватися поняттям нормотворчості.

З огляду на це до кола потенційних заподіювачів шкоди у сфері нормотворчої діяльності держави можна віднести Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які наділені компетенцією щодо видання норматив-

но-правових актів, місцеві органи виконавчої влади. Вважаємо, що до можливих заподіювачів шкоди державою у сфері нормотворчої діяльності можна віднести й органи місцевого самоврядування в разі, якщо йде мова про реалізацію делегованих повноважень, тобто повноважень органів виконавчої влади, які надані органам місцевого самоврядування законом (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» [11]).

Окрім специфіки суб'єкта, певні особливості мають і загальні умови деліктної відповідальності. Що стосується такої умови, як протиправність діяння, то насамперед слід підкреслити, що в цьому делікті варто говорити не стільки про протиправність, скільки про незаконність рішень, дій або бездіяльності відповідних органів. Слід зазначити, що незаконні дії цих органів чи осіб можуть здійснюватись як у формі активних дій (усні або письмові розпорядження, накази, постанови, рішення тощо), так і у формі бездіяльності (невиконання тих дій, які вони зобов'язані були виконати на підставі покладених на них обов'язків). У результаті незаконності того чи іншого акту відбувається його скасування чи визнання недійсним.

Водночас факт заподіяння шкоди владними діями (бездіяльністю) не робить його автоматично протиправним і не перетворює в правопорушення. Із цього приводу слід мати на увазі, що органи держави діють у рамках спеціально-дозвільного типу правового регулювання, коли дозволяється лише те, що прямо передбачено законом. У зв'язку із цим свобода дій державно-владного суб'єкта зводиться до мінімуму. Тому зміст поняття протиправності владного діяння полягає у відповідності його нормативній регламентації, тобто звужується до поняття «законність (незаконність)» владного діяння. При цьому протиправним (незаконним) владне діяння може бути або по суті, або за процедурою його вчинення (порядок і строки).

Слід також зазначити, що особливістю цивільно-правової відповідальності в цьому випадку є специфіка вини суб'єкта-заподіювача шкоди. Говорячи про вину держави за шкоду у сфері нормотворчої діяльності, передусім слід мати на увазі, що шкода завдається владними діями, які носять публічний характер. При цьому вина та протиправність як умови відповідальності публічного утворення настільки взаємопов'язані й тісно переплетені, що розглядати їх окремо один від одного взагалі не можливо.

У цивільному праві за загальним правилом протиправним ми визнаємо будь-яке заподіяння шкоди. Такий підхід обумовлюється загально-дозвільним типом правового регулювання, який властивий цивільному праву. Коли суб'єкти уповноважені вчиняти всі дії, які не суперечать закону, досить важко чітко визначити, у яких конкретно випадках має наставати цивільно-правова відповідальність. Звідси будь-яке порушення цивільних суб'єктивних прав у сфері цивільного права, у тому числі заподіяння шкоди, є не стільки незаконним, скільки протиправним, оскільки суперечить загальним принципам цивільного права. Тому у сфері цивільного права правопорушенням за загальними правилами визнається будь-яке діяння, якщо воно призвело до заподіяння шкоди.

У зв'язку із цим у цивільному праві всю увагу сфокусовано на самому моменті заподіяння шкоди. Звідси й винність суб'єкта ми визначаємо через його ставлення до самого факту заподіяння шкоди.

У публічному ж праві все трохи інакше. Тут фокус уваги зміщується з факту заподіяння шкоди на саму дію (бездіяльність), що заподіює шкоду, його спрямованість і правомірність. У публічному праві владне діяння настільки відокремлене та віддалене від факту заподіяння їм шкоди, що в сенсі своєї правомірності стає самостійним і незалежним від факту заподіяння шкоди явищем [12, с. 59–60].

Природа владного діяння, що заподіює шкоду, настільки специфічна й відмінна від природи дії (бездіяльності), що заподіює шкоду у сфері цивільного права. Таким чином, вина і протиправність як умови деліктної відповідальності публічного утворення в силу імперативності публічного права злиті воедино. При цьому застосування до владних дій (бездіяльності) традиційного розуміння вини та протиправності, прийнятих у цивільному праві, за правилами генерального делікту в силу всієї ж специфіки публічного права неможливе, оскільки зміст вини й протиправності істотно відрізняється від традиційного їх розуміння. Вина в разі деліктної відповідальності публічного утворення повинна розглядатися не через ставлення посадової особи (органу влади, публічного утворення) до заподіяння шкоди, а через їхнє ставлення до правомірності (протиправності) самого владного дії (бездіяльності) [12, с. 61–62].

**Висновки.** Таким чином, цивільно-правовій відповідальності держави у сфері нормотворчої діяльності властиві такі особливості: вона є не договірною відповідальністю; держава в таких відносинах фактично гарантує відшкодування такої шкоди сама щодо себе, що не завжди є результативним; до кола потенційних заподіювачів шкоди у сфері нормотворчої діяльності держави можна віднести Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які наділені компетенцією щодо видання нормативно-правових актів, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в разі, якщо йде мова про реалізацію делегованих повноважень; у цьому випадку варто говорити не стільки про протиправність, скільки про незаконність рішень, дій або бездіяльності відповідних органів. Поряд із цим скасування того чи іншого нормативно-правового акта або визнання його недійсним не є єдиною підставою для притягнення держави за завдану шкоду у зв'язку з нормотворчою діяльністю. Можливою підставою також виступає недосконалість внутрішнього змісту нормативного акта (наявність колізій у нормативно-правовому регулюванні, декларативність відповідних норм тощо); вина в разі деліктної відповідальності публічного утворення повинна розглядатися не через ставлення посадової особи (органу влади, публічного утворення) до заподіяння шкоди, а через їхнє ставлення до правомірності (протиправності) самого владного діяння.

Наостанок зазначимо, що відповідальність за шкоду, завдану державою у сфері нормотворчої діяльності, є настільки специфічним і проблемним питанням, що вирішення більшості проблем у цій сфері слід пов'язувати з прийняттям відповідного спеціального закону із цих питань.

#### *Література:*

1. Микитин В.І. Теоретичні аспекти цивільно-правової відповідальності та підстави її виникнення / В.І. Микитин // Юриспруденція – актуальные проблемы и пути совершенствования : [коллективная монография]. – О., 2013. – С. 37–57.
2. Первомайський О.О. Цивільно-правова відповідальність держави України: цивільно-правові засади / О.О. Первомайський // Питання розвитку приватного права. – 2012. – № 8. – С. 62–67.
3. Мироненко В.П. Цивільно-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності / В.П. Мироненко // Юридична наука. – 2011. – № 6. – С. 24–30.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
5. Іванова О.О. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності / О.О. Іванова // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – № 3 (25). – С. 21–26.
6. Горбунов. Д.Г. Ответственность государства перед гражданином как принцип правового государства : дис. ... канд. юрид. Наук / Д.Г. Горбунов. – М., 2003. – 195 с.
7. Майстер-клас судді Європейського суду з прав людини Ганні Юдківської в Академії адвокатури України // Адвокат. – 2010. – № 10. – С. 9–14.
8. 9 з 10 судових рішень Євросуду з прав людини в Україні не виконуються [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://svoboda.zhitomir.ua/novosti/9-z-10-sudovix-rishen-yevrosudu-z-prav-lyudini-v-ukra%D1%97ni-ne-vikonuyutsya.html>.
9. Левандовскі К.М. Поняття субсидіарної відповідальності та її правова природа / К.М. Левандовскі // Вісник Одеського національного університету. Серія «Правознавство». – 2009. – Вип. 1 – Т. 14. – С. 36–41.
10. Нечипоренко А.В. Нормотворча діяльність у правовій державі / А.В. Нечипоренко // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 375–381.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике / О.В. Михайленко. – М. : Волтерс Клувер. – 2007. – 352 с.

#### **Каленчук А. М. Особенности гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами государственной власти в сфере нормотворческой деятельности**

**Аннотация.** В статье определяются особенности гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный органами государственной власти в сфере нормотворческой деятельности.

**Ключевые слова:** гражданско-правовая ответственность, недоговорная ответственность, нормотворчество, противоправность, вина.

#### **Kalenchuk A. Features of civil responsibility for the harm done by public authorities in the sphere of rule-making activity**

**Summary.** In article features of civil responsibility for the harm done by public authorities in the sphere of rule-making activity are defined.

**Key words:** civil responsibility, not contractual responsibility, rule-making, illegality, guilt.