

РОЗДІЛ 3.

Трудове право і право соціального забезпечення; адміністративне право і адміністративний процес; фінансове, інформаційне, земельне право

УДК 347.426

DOI: 10.31732/2708-339X-2022-03-42-47

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ПУБЛІЧНИМИ СУБ'ЄКТАМИ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Француз-Яковець Т.А.,

Доктор юридичних наук., професор, зав. кафедрою конституційного, міжнародного права та публічно-правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

e-mail: tafrantsuzya@krok.edu.ua

orcid.org/0000-0002-1224-346X

Гавриленко О.О.,

Аспірант юридичного факультету, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна,

e-mail: HavrylenkoOO@krok.edu.ua

orcid.org/0000-0002-3906-8614

COMPENSATION OF DAMAGE CAUSED BY PUBLIC ENTITIES IN THE SPHERE OF REGULATORY ACTIVITIES: SEPARATE THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

Frantsuz-Yakovets T.A.,

PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of International, Constitutional and Administrative Law, National University "Odesa Law Academy", Ukraine.

e-mail: tafrantsuzya@krok.edu.ua

orcid.org/0000-0002-1224-346X

Havrylenko O.O.,

graduate student of the Law Faculty, KROR University, Kyiv, Ukraine,

e-mail: HavrylenkoOO@krok.edu.ua

orcid.org/0000-0002-3906-8614

Анотація. Даною науковою статтею робиться спроба проаналізувати підстави притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності за шкоду, завдану особам прийняттям правового акту індивідуальної дії, який надалі було визнано незаконним та скасовано в судовому порядку. Першочерговою метою прийняття нормативно-правових актів є, зокрема, створення додаткових умов для реалізації прав осіб або їх захисту, на практиці нерідко виникають ситуації, коли наслідком прийняття нормативно-правового акту є порушення прав фізичних або юридичних осіб. Саме тому законодавець передбачив відповідальність публічних суб'єктів за шкоду, завдану особам прийняттям нормативно-правового акту у ст. 1175 ЦК України. Дана норма передбачає, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом влади нормативно-правового акту, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується публічним суб'єктом, якого представляє відповідний орган влади: державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування. Проаналізувавши її, можна прийти до висновку, що підставою її застосування є завдання шкоди прийняттям саме нормативно-правового акту. Проте, цивільне законодавство передбачає, що суд може визнавати незаконним та скасовувати не лише нормативно-правові акти.

Ключові слова. Відшкодування шкоди, нормотворча діяльність, національне законодавство.
 Формул: 0, рис.: 0, 0 табл.: 0, бібл.: 14.

Abstract. This scientific article attempts to analyze the grounds for bringing public entities to tort liability for damage caused to individuals by the adoption of a legal act of individual action, which was later recognized as illegal and canceled in a court of law. The primary purpose of the adoption of normative legal acts is, in particular, the creation of additional conditions for the realization of the rights of individuals or their protection; in practice, situations often arise when the consequence of the adoption of a normative legal act is a violation of the rights of individuals or legal entities. That is why the legislator provided for the responsibility of public entities for damage caused to individuals by the adoption of a normative legal act in Art. 1175 of the Central Committee of Ukraine. This norm provides that the damage caused to a natural or legal person as a result of the adoption by the authority of a normative legal act, which was recognized as illegal and canceled, shall be compensated by a public entity represented by the relevant authority: the state, the Autonomous Republic of Crimea or a local self-government body. Having analyzed it, one can come to the conclusion that the basis of its application is the assignment of damage by the adoption of the normative legal act itself. However, the civil legislation provides that the court can declare illegal and cancel not only normative legal acts.

Keywords. Damage compensation, rule-making activity, national legislation.
 Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 14.

Постановка проблеми Ст. 56 Конституції України закріпила право кожної фізичної та юридичної особи отримати від держави або органу місцевого самоврядування відшкодування шкоди, яка була завдана відповідним органом влади або його посадовою чи службовою особою при здійсненні своїх повноважень [1]. Закріплення даної норми в Конституції України було суттєвим проривом з огляду на те, що за радянських часів державою відшкодовувалася лише шкода, яка була завдана особі незаконними діями правоохоронних органів [2]. В інших випадках завдання особам шкоди органами влади або їх посадовими особами відповідальність держави не передбачалася.

Надалі норми, які регулюють відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, органами місцевого самоврядування або їх службовими чи посадовими особами було закріплено в Цивільному кодексі України. Разом із загальними підставами відшкодування державою або органами місцевого самоврядування шкоди, визначеними ст. ст. 1173-1174 ЦК України, законодавець також визначив спеціальні підстави, серед яких підстава зазначена в ст. 1175 ЦК України передбачає відшкодування шкоди, завданої у сфері нормотворчої діяльності [3].

Наявність великої кількості досліджень присвячених питанню притягнення публічних суб'єктів до відповідальності у зв'язку із завданням шкоди у сфері нормотворчої діяльності, не зменшує актуальності даної тематики й сьогодні,

оскільки в науці цивільного права деякі аспекти правового регулювання даного інституту досі залишаються неоднозначними та дискусійними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими чи службовими особами та проблеми пов'язані з ним привертає увагу все більшої кількості вчених. Так, даний правовий інститут досліджували: Куцин А. В., Хоменко М. М., Козій І. С., Жила О. В., Спасибо-Фатєєва І. В. та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Робиться спроба дослідити питання розповсюдження дії ст. 1175 ЦК України на шкоду, завдану прийняттям незаконного правового акту індивідуальної дії щодо притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності.

Формулювання цілей статі. На сьогодні досі є низка окремих теоретико-правових аспектів пов'язаних з деліктною відповідальністю публічних суб'єктів за шкоду, завдану у сфері нормотворчої діяльності, які потребують окремої уваги. Серед таких аспектів правового регулювання варто виділити питання можливості притягнення держави або органу місцевого самоврядування до деліктної відповідальності на підставі ст. 1175 ЦК України у випадку завдання особі шкоди правовим актом індивідуальної дії.

Метою даної статті є дослідження теоретико-правових аспектів правового регулювання відшкодування шкоди, завданої публічними суб'єктами шляхом прийняття

правового акту індивідуальної дії, який було визнано незаконним.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають особливий правовий статус, що зумовлений завданнями та функціями, які на них покладаються. Для того, щоб повною мірою реалізовувати ці завдання та функції такі органи влади та їх посадові чи службові особи наділяються виключними повноваженнями, серед яких важливе місце займають повноваження щодо прийняття нормативно-правових актів.

Хоча першочерговою метою прийняття нормативно-правових актів є, зокрема, створення додаткових умов для реалізації прав осіб або їх захисту, на практиці нерідко виникають ситуації, коли наслідком прийняття нормативно-правового акту є порушення прав фізичних або юридичних осіб. Саме тому законодавець передбачив відповідальність публічних суб'єктів за шкоду, завдану особам прийняттям нормативно-правового акту у ст. 1175 ЦК України.

Дана норма передбачає, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом влади нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується публічним суб'єктом, якого представляє відповідний орган влади: державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування. Проаналізувавши її, можна прийти до висновку, що підставою її застосування є завдання шкоди прийняттям саме нормативно-правового акту. Проте, цивільне законодавство передбачає, що суд може визнавати незаконним та скасовувати не лише нормативно-правові акти.

Зокрема, ст. 21 ЦК України передбачає, що окрім нормативно-правових актів, суд може визнавати незаконним та скасовувати правові акти індивідуальної дії, якщо вони суперечать актам цивільного законодавства і порушують цивільні права або інтереси. Аналізуючи дану правову норму у зв'язку з нормою передбаченою ст. 1175 ЦК України, можна зробити висновок, що остання не є підставою для притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності за

шкоду, яка була завдана незаконним та скасованим у судовому порядку правовим актом індивідуальної дії. Як наслідок виникає питання щодо того, на підставі яких норм може здійснюватися відшкодування даної шкоди.

Так, Карнаух Б. П., досліджуючи деліктну відповідальність публічних суб'єктів, зазначає, що сфера застосування ст. 1175 ЦК України обмежується випадками завдання шкоди прийняттям нормативно-правових актів, які надалі були визнані незаконними та скасовані [4, с. 20]. Коли ж мова йде про відшкодування шкоди, завданої правовим актом індивідуальної дії, то на думку науковця це підпадає під дію норм ст. ст. 1173-1174 ЦК України, тобто загальних підстав притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності [4, с. 20].

Таку думку підтримує Хоменко М. М., який, аналізуючи основні умови покладення на публічного суб'єкта обов'язку з відшкодування шкоди, завданої прийняттям нормативно-правового акту, який було визнано незаконним, приходять до висновку, що у випадку скасування незаконного акту індивідуальної дії притягнення публічних суб'єктів до відповідальності має здійснюватися на підставі норм ст. ст. 1173-1174 ЦК України [5, с. 259].

Варто зазначити, що Хоменко М. М. вважає недоліком національного законодавства та таким, що не сприяє захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб визначених Конституцією України той факт, що ст. 1175 ЦК України передбачає підставою притягнення до деліктної відповідальності у сфері нормотворчої діяльності лише прийняття нормативно-правового акту, який було визнано незаконним та скасовано і що в ній відсутня згадка про підстави притягнення до відповідальності за шкоду спричинену незаконним ненормативним актом [5, с. 259].

Підтримуючи основну аргументацію науковця щодо необхідності застосування ст. ст. 1173-1174 ЦК України як підстав відшкодування публічними суб'єктами шкоди, завданої прийняттям незаконного правового акту індивідуальної дії, водночас не можемо погодитися з думкою про те, що застосування різних норм як підстав притягнення до деліктної відповідальності у разі завдання шкоди нормативними та ненормативними актами є недоліком.

Нормативно-правові акти як правило поширюють свою дію на велике коло осіб, а тому у випадку, якщо такі акти є незаконними, то вони завдають шкоду більшому колу суб'єктів, аніж правовий акт індивідуальної дії. З огляду на існування ризику завдання такої шкоди, виділення окремого спеціального делікту за завдання публічним суб'єктом шкоди при здійсненні нормотворчої діяльності є виправданим.

Загалом, на нашу думку, з тезами вищезазначених науковців варто погодитися, адже дійсно у випадку завдання шкоди правовим актом індивідуальної дії, який був в судовому порядку визнаний незаконним та скасований, відшкодування такої шкоди буде здійснюватися саме на підставі загальних норм притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності (ст. ст. 1173-1174 ЦК України). Для підтвердження даної тези варто звернутися до положень Кодексу адміністративного судочинства України.

Так, в п. 19 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що під правовим актом індивідуальної дії варто розуміти акт або рішення суб'єкта владних повноважень, виданий або прийняте на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [6]. Також, в п. 7 ч. 1 вищезгаданої статті наводиться визначення терміну суб'єкт владних повноважень, під яким пропонується розуміти орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Проаналізувавши дані положення, можна прийти до висновку, що прийняття правового акту індивідуальної дії можна схарактеризувати як прийняття рішення відповідним органом влади або його службовою чи посадовою особою. З огляду на це, у випадку, якщо такий

правовий акт індивідуальної дії буде визнано незаконним та скасовано, то шкода завдана особам прийняттям такого акту може бути відшкодована на підставі ст. ст. 1173-1174 ЦК України, де така підстава прямо вказана законодавцем.

Для підтвердження тези про можливість відшкодування шкоди, завданої особам незаконними правовими актами індивідуальної дії на підставі ст. ст. 1173-1174 ЦК України, можна також навести рішення національних судів у категорій справ з відшкодування шкоди, завданої публічними суб'єктами.

Так, рішенням Городоцького районного суду Хмельницької області від 07.11.2013 року у справі № 672/1616/13-ц суд задовольнив вимоги позивача про відшкодування матеріальної шкоди, завданої позивачу рішенням Городоцької міської ради про передачу йому у власність земельної ділянки, яке в результаті було визнано незаконним, визначивши підставою притягнення органу місцевого самоврядування до відповідальності ст. 1173 ЦК України [7]. Також, як приклад можна навести рішення Турківського районного суду Львівської області від 01.10.2020, яким суд на підставі ст. 1173 ЦК України частково задовольнив вимоги позивача про відшкодування моральної шкоди, яку було завдано через визнання незаконним та скасування рішення Турківської міської ради щодо затвердження матеріально-технічної документації землеустрою [8]. Подібні позиції також можна побачити й в інших рішеннях національних судів [9, 10].

Висновки. В даному дослідженні було проаналізовано підстави притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності за шкоду, завдану особам прийняттям правового акту індивідуальної дії, який надалі було визнано незаконним та скасовано в судовому порядку. На підставі аналізу норм національного законодавства та наявної судової практики можна стверджувати, що притягнення публічних суб'єктів до деліктної відповідальності у такому випадку здійснюється на підставі загальних норм, що регулюють деліктну відповідальність публічних суб'єктів передбачених ст. 1173-1174 ЦК України, а не на підставі норми ст. 1175 ЦК України, яка передбачає відповідальність виключно за шкоду завдану прийняттям саме нормативно-

правових актів, які були визнанні незаконними. Таким чином, дія ст. 1175 ЦК України не розповсюджується на

шкоду, завдану прийняттям незаконного правового акту індивідуальної дії.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.01.2022).
2. Цивільний кодекс УРСР від 18.07.1963 року, затверджений Верховною Радою УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text> (дата звернення: 19.01.2022).
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 19.01.2022).
4. Карнаух Б. П. Деліктна відповідальність органів публічної влади за цивільним кодексом України. *Підприємництво, господарство і право*. 3/2021. 2021. С. 19-24. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.03> (дата звернення: 19.01.2022).
5. Хоменко М. М. Відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами у сфері нормотворчої діяльності. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2012. 2012/3. С. 256-260.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 19.01.2022).
7. Рішення Городоцького районного суду Хмельницької області від 07 листопада 2013 р., судова справа № 672/1616/13-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/34681569> (дата звернення: 19.01.2022).
8. Рішення Турківського районного суду Львівської області від 01 жовтня 2010 р., судова справа № 458/650/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92055772> (дата звернення: 19.01.2022).
9. Рішення Миколаївського районного суду Львівської області від 12 квітня 2016 р., судова справа № 447/3012/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57421333> (дата звернення: 19.01.2022).
10. Рішення апеляційного суду Харківської області від 16 травня 2017 р., судова справа № 638/876/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66579138> (дата звернення: 19.01.2022).
11. Куцин А. В. Відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.03. Одеса, 2018. 200 с.
12. Спасибо-Фатеева І. В. Деякі проблеми, пов'язані з участю держави Україна в цивільно-правових відносинах. *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2006. № 4 (47). С. 96-107.
13. Жила О. В. Проблеми визначення правової природи відносин, що виникають унаслідок заподіяння шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю службових осіб органів державної влади України. *Південноукраїнський правничий часопис*. №1-2010. 2010. С. 94-97.
14. Козій І. С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 23 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2071/%d0%9a%d0%be%d0%b7%d1%96%d0%b9%20%d0%86.%d0%a1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 19.01.2022).

References:

1. The Verhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “On Constitution of Ukraine” dated June 28, 1996 No. 254k/96-VR. Date of update: 01.01.2020. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 19 January 2022).
2. The Verhovna Rada of Ukraine (1963), The Law of Ukraine “On Civil Code of the Ukrainian SSR” dated July 18, 1963, approved by the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text> (Accessed 19 January 2022).
3. The Verhovna Rada of Ukraine (1963), The Law of Ukraine “On Civil Code of Ukraine” dated January 16, 2003 No. 435-IV. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (accessed 19 January 2022).
4. Karnaukh, B. P. (2021) “Tort liability of public authorities under the Civil Code of Ukraine”, *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i parvo*, vol. 3, pp. 19-24. Available at: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.03> (Accessed 19 January 2022).
5. Khomenko, M. M. (2012), “Compensation for damage caused by state authorities, their officials and (or) officials in the sphere of rule-making activities”, *Chasopis Kiivs`kogo universitetu prava*. Vol.3. pp. 256-260.
6. The Verhovna Rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine “On Administrative Judicial Code of Ukraine” dated July 6, 2005 No. 2747-IV. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (Accessed 19 January 2022).
7. Decision of the Horodotsk District Court of the Khmelnytskyi Region dated November 7, 2013, court case No. 672/1616/13-ts. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/34681569> (Accessed 19 January 2022).
8. Decision of the Turkiv District Court of the Lviv Region dated October 1, 2010, court case No. 458/650/20. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92055772> (Accessed 19 January 2022).
9. Decision of Mykolaiv District Court of Lviv Region dated April 12, 2016, court case No. 447/3012/15-ts. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57421333> (Accessed 19 January 2022).
10. Decision of the Court of Appeal of the Kharkiv region dated May 16, 2017, court case No. 638/876/17. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66579138> (Accessed 19 January 2022).

11. Kutsyn, A. V. (2018), "Compensation for damage caused by a local self-government body in the sphere of rule-making activity", Abstract of Ph.D. dissertation, Civil Law and Civil Proceeding, Family Law, International Private Law, Odesa National Law Academy, Odesa, Ukraine.

12. Spasbio-Fateeva, I. V. (2006), "Some problems related to the participation of the state of Ukraine in civil legal relations". *Visnik Akademii pravovih nauk*, vol. 4 (47). pp. 96-107, Kharkiv, Ukraine.

13. Zhyla, O. V. (2010) "Problems of determining the legal nature of relations arising as a result of harm caused by illegal decisions, actions or inaction of officials of state authorities of Ukraine". *Pivdenoukrains`kij pravnychij chasopis*. vol. 1, pp. 94-97.

14. Koziy, I. S. (2013), "Peculiarities of proceedings in cases regarding appeals against decisions, actions or inaction of bodies and officials of local self-government in the judicial procedure", Ph.D. Thesis, Administrative Law and Proceeding, Financial Law, Information Law, National University "Odesa Law Academy" Odesa, Ukraine. Available at: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2071/%d0%9a%d0%be%d0%b7%d1%96%d0%b9%20%d0%86.%d0%a1..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Accessed 19 January 2022).

Стаття надійшла до редакції 29.01.2022