

УДК 347.51

С.І. Сприндис**ПРОБЛЕМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ,
ЗАПОДІЯНОЇ ЮРИДИЧНИМ ОСОБАМ
НЕЗАКОННИМИ ДІЯМИ
(БЕЗДІЯЛЬНІСТЮ) ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНІВ**

Анотація. У статті розглядаються питання відшкодування шкоди, заподіяної юридичним особам незаконними діями (бездіяльністю) правоохоронних органів, розкрито історію розвитку правового регулювання даного питання, запропоновано прийняття нового закону.

Ключові слова: відповідальність, держава, відшкодування шкоди.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы возмещения вреда, причиненного юридическим лицам незаконными действиями (бездействием) правоохранительных органов, раскрыто историю развития правового регулирования данного вопроса, предложено принятие нового закона.

Ключевые слова: ответственность, государство, возмещение ущерба.

Abstract. The article deals with compensation for damage caused to legal entities by unlawful actions (inaction) of law enforcement agencies uncovered the history of legal regulation of this issue, proposed the new law.

Keywords: responsibility, the state damages, state.

Проблема відшкодування шкоди, заподіяної громадянам і юридичним особам незаконними діями (бездіяльністю) суду, прокуратури, органами досудового слідства і дізнання та їх посадових осіб, в даний час стає найбільш актуальною. На жаль, можна констатувати: практика призупинення діяльності підприємств шляхом виїмки документів, накладення арешту на рахунки підприємств, опечатування складських приміщень тощо не припинена. Безумовно те, що така практика приносить величезні збитки підприємству і в кінцевому підсумку може призвести до його банкрутства. Так у чому ж справа? Яким чином можна припинити свавілля чиновників від правоохоронних органів? Думається, що частково ця проблема може бути вирішена нормальним функціонуванням законодавства про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, досудового слідства, прокуратури або суду та їх посадових осіб.

Складність цієї проблеми полягає в тому, що тут стикаються приватні та публічні інтереси. Тому норми права повинні забезпечувати прийнятний в даних умовах компроміс цих інтересів, а законодавець – визначити і послідовно проводити систему пріоритетів, виходячи із загальних конституційних принципів.

З цієї точки зору цивільне законодавство, що регулює відповідальність публічно-правових утворень за шкоду, заподіяну приватним особам незаконними діями

(бездіяльністю) правоохоронних органів та їх посадових осіб при здійсненні ними владних повноважень, ніколи не було задовільним, оскільки не відповідало конституційним принципам. Не є воно задовільним і в даний час через неповноту і суперечності сучасного цивільного законодавства, хоча в цілому можна відзначити суттєвий прогрес за останні десятиліття. Цей прогрес виражається в послідовному відході від ідеї сакральної держави, абсолютної переваги публічних інтересів над інтересами приватних осіб.

Для більш правильного розуміння суті проблеми необхідно проаналізувати становлення цивільного права в Україні взагалі і регулювання відповідальності держави за шкоду, заподіяну її органами та посадовими особами при здійсненні ними своїх владних повноважень зокрема.

Якщо вважати початком становлення цивільного права України з XVI ст. з прийняттям у 1529 р. Першого Статуту («Старого») Литовської держави, до складу якого входила тоді й Україна, до XIX ст., коли була зроблена спроба створення першого українського цивільного кодексу під назвою «Собрание малороссийских прав» [1] – то в цей період розвитку Української держави питання відшкодування шкоди, заподіяної чиновниками – слугами государевими, у правовому полі взагалі не розглядалося.

У Російській імперії велася активна робота щодо створення Цивільного уложення, в якому передбачалася уніфікація норм для всієї території імперії. Але законопроекти не було прийняті до подій 1917 року.

Наступний період становлення цивільного права України – радянський. Підготовка проекту Цивільного кодексу (далі ЦК) УРСР 1922 року велась в умовах, коли за вказівкою і з зауваженнями В.І. Леніна щодо розробки ЦК РРФСР радянська цивільно-правова доктрина виражалася у відмові від поділу права на приватне і публічне. Практично була відмова від приватного права як принципу існування суспільства. Принципово важливим було положення про зосередження в руках радянської соціалістичної держави засобів виробництва, встановлення жорсткого державного контролю над торговим оборотом і т.д.

ЦК УРСР 1922 року взагалі не передбачав відповідальності держави за шкоду, заподіяну її органами та посадовими особами при здійсненні ними своїх владних повноважень. За цю шкоду повинні були відповідно до ст. 407 ЦК УРСР р. відповідати самі державні установи, але тільки у випадках і на умовах, передбачених спеціальним законом. Такого закону, спеціально присвяченого даній проблемі, не було прийнято ні на союзному, ні на республіканському рівні, хоча окремі випадки відшкодування шкоди, заподіяної державними органами управління приватним особам, передбачалися в ряді нормативних актів. У юридичній літературі до таких актів відносили «Зведений закон про реквізицію і конфіскацію майна», затверджений постановою ВЦВК і РНК РРФСР від 28 березня 1927 [2]. Постанова ВЦВК і РНК РРФСР від 16 січня 1928 «Про відповідальність за збитки, заподіяні незаконним втручанням органів влади в діяльність кооперативних організацій» [3, с. 97]. Але ці акти передбачали лише окремі приватні випадки заподіяння шкоди і, крім того,

вимагали визнання дій, які заподіяли шкоду, незаконними вищим органом ще до звернення до суду з позовом про відшкодування шкоди. Інакше кажучи, суди не мали права вирішувати, законно чи незаконно діяла посадова особа, заподіюючи шкоду. Ця обставина не могла не відбитися на ефективності судового захисту потерпілих [3, с. 94].

ЦК УРСР, прийнятий 18 липня 1963 року і набув чинності з 1 січня 1964 року, в початковій редакції, що діяла до прийняття Указу Президії Верховної Ради УРСР від 20 травня 1985 року, також не передбачав відповідальності держави: відповідно до ст. ст. 440, 441, 442 і 443 за шкоду, заподіяну діями державних установ у сфері адміністративного управління, а також посадових осіб органів дізнання, слідства, прокуратури і суду, повинні були відповідати ці органи, організації та державні установи.

Держава, як і раніше, вважалася непогрішною.

Єдиний прогресивний крок ЦК 1963 р. полягав у тому, що за шкоду, заподіяну громадянам у сфері адміністративного управління, державні установи стали відповідати «на загальних підставах», щоправда, із застереженням «якщо інше не передбачено союзним законом». Фраза «на загальних підставах» означала не стільки облік загальних умов деліктної відповідальності, викладених у ст. 440 і 441 ЦК УРСР 1963 р., а скоріше те, що в цьому випадку не було потрібно наявності спеціального закону. Але це тільки щодо громадян. Для відшкодування шкоди юридичним особам колишнє правило – наявність спеціального закону – зберігало силу. Що ж стосується органів дізнання, слідства, прокуратури і суду, то вони, як і раніше, могли залучатися до відповідальності і перед громадянами, і перед юридичними особами тільки у випадку і в порядку, передбаченому особливим законом.

Такого закону раніше не було. Спеціального акту, який би регулював відшкодування шкоди, заподіяної правоохоронними органами, взагалі не існувало.

Положення змінилося тільки після прийняття указу Президії Верховної Ради СРСР від 18 травня 1981 року «Про відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями державних і громадських організацій, а так само службових осіб при виконанні ними службових обов'язків» [4]. Цей указ вперше поклав обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну громадянину, на державу, а не на той орган, діями якого було заподіяно шкоду.

Далі, шкоду, заподіяну незаконним притягненням до кримінальної відповідальності або адміністративним стягненням у вигляді арешту або виправних робіт, підлягають відшкодуванню незалежно від вини посадових осіб. Важливим є і те, що вперше на рівні закону як підстава відповідальності були названі незаконні (а не неправильні) дії правоохоронних органів.

Однак всі ці нововведення стосувалися громадян, а не юридичних осіб. На останніх, як і раніше, поширювали свою дію ст. 440 і 441 ЦК УРСР, в силу яких заподіяна шкода підлягала відшкодуванню тільки при наявності спеціального закону незалежно від того, чи заподіяно її діями державних органів у сфері адміністративного управління, чи діями правоохоронних органів.

Положення виявилось ще більш заплутаним після того, як Указом Президії Верховної Ради УРСР від 20 травня 1985 р. в названій статті були внесені зміни з урахуванням правил, що містяться в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 18 травня 1981 р. Стаття 440 ЦК УРСР 1963 р. зберегла колишнє положення про відшкодування шкоди юридичним особам у сфері адміністративного управління тільки при наявності спеціального закону, а ст. 443, що встановлює відповідальність за шкоду, заподіяну правоохоронними органами, виявилася сформульованою таким чином, що відтепер поширювалася тільки на випадки заподіяння шкоди громадянам.

Таким чином, зникла всяка нормативна база для відшкодування шкоди юридичним особам, якщо вона була заподіяна діяльністю правоохоронних органів. Правда, цей пробіл у законодавстві нічого не змінив у справі захисту інтересів юридичних осіб, оскільки такий захист в даній сфері був відсутній і раніше з тієї причини, що не було спеціального закону. Особливої проблеми це не створювало, оскільки переважна кількість юридичних осіб були державними і в умовах неповного господарського розрахунку вони не особливо відчували тягар втрат, викликаних неправомірною діяльністю правоохоронних органів.

В умовах перебудови, коли більшість організацій стали недержавними, а отже, більш чутливими до випадків заподіяння шкоди, хто б не був її заподіювачем, таке становище виявилось нетерпимим. І це було враховано при розробці нового Цивільного кодексу України.

Відповідно до Цивільного Кодексу України від 16 січня 2003 р. [5] для відшкодування шкоди, заподіяної юридичним особам в результаті незаконних дій (бездіяльності) органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури, вже не потрібно наявності спеціального закону: таке відшкодування здійснюється на загальних підставах.

Такими підставами є:

- 1) наявність шкоди;
- 2) незаконність дій (бездіяльності) відповідних органів і посадових осіб;
- 3) причинний зв'язок між незаконними діями (бездіяльністю) і шкодою.

Про четверту підставу виникнення деліктних зобов'язань – вини безпосереднього заподіювача шкоди – в ст. 1173 ЦК України нічого не говориться, але систематичне тлумачення цієї статті в поєднанні з іншими статтями гл. 82 ЦК України дозволяє зробити висновок про те, що на дані випадки заподіяння шкоди поширюються загальні правила, передбачені ст. 1166 ЦК України, тобто відповідальність не настає, якщо заподіювач доведе, що шкода заподіяна не з його вини.

Наявність шкоди, її розмір і причинний зв'язок між шкодою і діяльністю правоохоронних органів повинен довести позивач, оскільки він посилається на ці факти. Що ж стосується незаконності (протиправності) дій (бездіяльності), то з її доведенням, мабуть, справа повинна складуватися інакше.

У ст. ст. 401–407 ЦК УРСР 1922 р. спеціально обмовлялося, що незаконність (неправильність) дій державних органів, які заподіяли шкоду, повинна бути встановлена

до пред'явлення позову про відшкодування шкоди вищими органами заподіювача шкоди. Іншими словами, до компетенції суду не входило встановлення протиправності дій державних органів.

Чинний ЦК України не вимагає попередньої процедури оцінки поведінки правоохоронних органів. Немає сумнівів, що це положення сприяє підвищенню ефективності цивільно-правового захисту прав та інтересів потерпілого. Суд, розглядаючи цивільний спір про відшкодування шкоди, має право сам дати правову оцінку поведінці посадових осіб та органів управління.

Щодо тягаря доведення протиправності дій (бездіяльності), які заподіяли шкоду, вважаємо правильним думку про те, що в даному питанні треба виходити із загальних правил, що застосовуються до деліктних зобов'язань: протиправним передбачається будь-яка дія, яка завдала шкоди, якщо тільки заподіювач не доведе, що він був уповноважений на заподіяння шкоди [3, с. 97]. Отже, потерпілий не повинен доводити незаконність актів чи дій органів влади або посадових осіб. Інше рішення призвело б до фактичної безвідповідальності, оскільки потерпілому в більшості випадків не під силу розібратися (і навіть ознайомитися) зі складними внутрівідомчими вимогами і положеннями органів дізнання і слідства.

Таким чином, відповідальність не настане, якщо заподіювачу шкоди вдасться довести відсутність протиправності своєї поведінки або провини. Хоча щодо останньої умови виникає серйозний сумнів в доцільності його збереження надалі. Думається, що захист прав та інтересів потерпілих був би ще більш ефективним, якби і в цих випадках відповідальність наступала незалежно від вини органу або посадової особи. Звичайно, і зараз посадовій особі, що прийняла незаконне рішення, дуже важко довести свою невинність. Посилання на незнання закону, на брак досвіду і т.д. не можуть бути прийняті до уваги. Однак, враховуючи багаторічну традицію, а також постійну залежність судів і суддів від органів виконавчої влади, бажано усунути можливість винесення упереджених рішень, а для цього треба передбачити відповідальність незалежно від винності чи невинності посадових осіб, як це зроблено в п. 1 ст. 1176 ЦК України щодо шкоди, завданої громадянину.

Зовсім інші умови відповідальності встановлені для відшкодування шкоди, заподіяної судами, при відправленні правосуддя. Для відшкодування шкоди, заподіяної судом при відправленні правосуддя, потрібно, щоб вина судді була встановлена вироком, що вступив в законну силу. Редакція п. 5 ст. 1176 ЦК України така, що дана умова відповідальності потрібна у всіх випадках заподіяння шкоди судом як органом державної влади. Практично це означає повне усунення відповідальності не тільки за винесення незаконних або необґрунтованих рішень, а й за тяганину, бездіяльність та інші упущення, оскільки порушення кримінальної справи проти судді в подібного роду випадках практично неможливо. Тому позови громадян та юридичних осіб про відшкодування шкоди, заподіяної тяганиною при розгляді справ, несвочасним прийняттям заходів щодо забезпечення позову, незаконним арештом рахунків та іншими подібними протиправними діями або бездіяльністю, залишаються незадоволеними з посиланням на п. 2 ст. 1176 ЦК України.

Однак складність вирішення питань, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, заподіяної юридичним особам незаконними діями судів та інших правоохоронних органів, викладеним не вичерпується. Їх вирішення ще більш ускладнилося у зв'язку з прийняттям і вступом в дію нового КПК України. У главі 9 КПК України в ст. 127 п. 2, п. 3 взагалі не згадуються юридичні особи як потерпілі.

Замість того, що б законодавчо закріпити за юридичними особами право на захист їхніх інтересів, виконавча влада, декларуючи свою лояльність до бізнесструктур, проголошує про заборону проведення перевірок юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності на один рік. Красивий жест – не більше! Всі чудово розуміють, що через рік все повториться знову.

Для нормального функціонування бізнесу, захисту його інтересів не в деклараціях або тимчасових поблажках, а на ділі захистити бізнес від своєвладдя органів влади, фіскальних та правоохоронних органів, необхідно почати з того, що б прирівняти в правах юридичних і фізичних осіб на відшкодування шкоди, заподіяної органами державної влади та управління, правоохоронними органами.

Надалі необхідно прийняти закон (з умовною назвою «Про проведення перевірок господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності»), в якому чітко регламентувати підставу проведення перевірок, порядок їх проведення, права та обов'язки сторін, відповідальність сторін. Це безумовно захистить суб'єктів підприємницької діяльності від «позапланових» перевірок і дасть юридичні підстави вимагати відшкодування шкоди, заподіяної органами державної влади та управління, правоохоронними органами в ході проведення перевірки.

Література

1. Вислобоков К.А. Собрание малороссийских прав 1807 г. / К.А. Вислобоков, А.П. Ткач, І.Б. Усенко, В.А. Чехович. – К., 1993. – 368 с.;
2. СУ РСФСР, 1927, 38, ст. 248;
3. Нор В.Т. Имущественная ответственность за неправильные действия должностных лиц / В.Т.Нор. – Львов, 1974. – 98 с.;
4. Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, №21, стр. 741;
5. Цивільний кодекс України ВВР України, 2003, №40–44, ст. 356.