



Верховний
Суд

Коли держава відповідає за спричинену шкоду? (Практика Великої Палати Верховного Суду)

Дмитро Гудима –
суддя Великої Палати Верховного Суду,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка

Відповідальність держави за спричинену нею шкоду: спір про предмет регулювання, або цивілісти vs адміністративники», 30.04.2020, м. Київ

Держава як суб'єкт цивільного права та процесу

Держава – учасник цивільних правовідносин

- Держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (частина перша статті 167 ЦК України).
- Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом (стаття 170 ЦК України).

Держава – учасник цивільних правовідносин

- Держава може вступати як у цивільні (господарські), так і в адміністративні правовідносини. У випадку, коли держава вступає у цивільні правовідносини, вона має цивільну правоздатність нарівні з іншими учасниками цивільних правовідносин. Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через відповідні органи, які діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом. У випадку, коли держава вступає в адміністративні правовідносини, вона діє через свої органи як суб'єкт владних повноважень (пункт 6.21 постанови ВП ВС, 20.11.18, справа № 5023/10655/11 (провадження 12-161гс18, № у реєстрі 78215459; пункт 4.19 постанови ВП ВС, 26.02.19, справа № 915/478/18 (провадження № 12-245гс18), № у реєстрі 81329465; пункт 26 постанови ВП ВС, 26.06.19, справа № 587/430/16-ц (провадження № 14-104цс19), № у реєстрі 84573553).

Держава – учасник цивільних правовідносин

- Поведінка органів, через які діє держава у цивільних або адміністративних відносинах, розглядається як поведінка держави у цивільних або адміністративних відносинах. Як у цивільних, так і в адміністративних відносинах органи, через які діє держава, не мають власних прав і обов'язків, але наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних відносинах. (пункт 6.22 постанови ВП ВС, 20.11.18, справа № 5023/10655/11 (провадження 12-161гс18, № у реєстрі 78215459; пункт 4.20 постанови ВП ВС, 26.02.19, справа № 915/478/18 (провадження № 12-245гс18), № у реєстрі 81329465; пункт 26 постанови ВП ВС, 26.06.19, справа № 587/430/16-ц (провадження № 14-104цс19), № у реєстрі 84573553).

Держава – сторона у цивільному судочинстві

- Позивачем і відповідачем можуть бути фізичні і юридичні особи, а також **держава** (частина друга статті 48 ЦПК України).
- **Держава бере участь у справі через відповідний орган державної влади** відповідно до його компетенції або **через представника** (частина четверта статті 58 ЦПК України).
- Під час розгляду справи у суді **фактичною стороною у спорі є держава**, навіть якщо позивач визначив стороною у справі певний орган (пункт 27 постанови ВП ВС, 26.06.19, справа № 587/430/16-ц (провадження № 14-104цс19), № у реєстрі 84573553).

Держава – сторона у цивільному судочинстві

- Належним відповідачем у справах про відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, їх посадовою або службовою особою, є держава як учасник цивільних відносин, як правило, в особі органу, якого відповідач зазначає порушником своїх прав (пункт 43 постанови ВП ВС, 27.11.19, справа № 242/4741/16-ц (провадження № 14-515цс19), № у реєстрі 87640679).
- Залучення або ж незалучення до участі у таких категоріях спорів Державної казначейської служби України чи її територіального органу не впливає на правильність визначення належного відповідача у справі, оскільки відповідачем є держава, а не Державна казначейська служба України чи її територіальний орган (пункт 44 тієї ж постанови).

Відшкодування шкоди, завданої під час здійснення правосуддя

Суддівська помилка – відповідальність держави

- Згідно з пунктом 21 Великої хартії суддів (Основоположних принципів), затвердженої Консультативною радою європейських суддів 17 листопада 2010 року, засоби для виправлення суддівських помилок мають бути передбачені відповідною системою апеляційного оскарження. **Виправлення будь-яких інших помилок в адмініструванні правосуддя є виключною відповідальністю держави.**
- Стосовно цивільної відповідальності Консультативна рада європейських суддів вважає, що, беручи до уваги принцип незалежності суду: i) засобом захисту від судових помилок (стосовно питань юрисдикції, суті справи або процедури розгляду) має бути належна система апеляційного оскарження рішень (як з дозволу суду, так і без дозволу); ii) **будь-яка компенсація за інші недоліки в процесі здійснення правосуддя може вимагатися тільки від держави;** iii) недоцільним є притягнення судді до будь-якої особистої відповідальності за здійснення ним уповноважених професійних обов'язків навіть шляхом відшкодування збитків державі, крім випадків навмисного порушення (пункт 76 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів).

Суд (суддя) не можуть бути відповідачами за діяння, вчиненні під час здійснення правосуддя

- Оскарження діянь суддів (судів) щодо розгляду та вирішення справ, а також оскарження судових рішень поза порядком, передбаченим процесуальним законом, не допускається. Суди та судді не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їхніх дій чи бездіяльності під час розгляду інших судових справ, про оскарження їх рішень, ухвалених за наслідками розгляду цих справ, а також про зобов'язання судів та суддів до вчинення певних процесуальних дій (пункт 62 постанови ВП ВС, 21.11.18, справа № 757/43355/16-ц (провадження № 14-399цс18), № у реєстрі 78977475).
- Вчинення (невчинення) суддею (судом) процесуальних дій під час розгляду конкретної справи, а також ухвалені у ній рішення можуть бути оскаржені до суду вищої інстанції у порядку, передбаченому процесуальним законом для тієї справи, під час розгляду якої вони відповідно були вчинені (мали бути вчинені) чи ухвалені (пункт 63 цієї постанови).

Відповідати за шкоду, завдану у процесі здійснення правосуддя, має держава

- Відповідачем за позовом про відшкодування шкоди, завданої у процесі здійснення правосуддя, може бути лише держава, а не суди (судді), які діють від імені держави та виконують покладені на них державою функції правосуддя (постанова ВП ВС, 27.03.19, справа № 711/2652/17 (провадження № 14-638цс18), № у реєстрі 81139265; пункт 29 постанови ВП ВС, 21.08.19, справа № 761/35803/16-ц (провадження № 14-316цс19), № у реєстрі 85467867); пункт 24 постанови ВП ВС, 18.12.19, справа № 688/2479/16-ц (провадження № 14-447цс19), № у реєстрі 87857779).

Відшкодування державою шкоди у випадках, визначених законом

Що таке «легітимне очікування» згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції 1950 року?

Автономність значення поняття

- Особа, яка має майновий інтерес, може розглядатись як така, що має «легітимне очікування» успішної реалізації її права вимоги (зокрема, відшкодування державою шкоди), коли для цього інтересу є **достатні підстави у національному законодавстві**.
- Законодавство має давати змогу чітко визначити конкретний майновий інтерес особи.
- Цей інтерес має бути передбаченим у відповідних нормативних приписах або підтвердженим в іншому правовому акті, зокрема, у судовому рішенні.

Nota bene!

Право на набуття майна

- Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує право на набуття майна (*Корескú v. Slovakia*, § 35).

Спiр щодо тлумачення та застосування закону

- Очікування не буде легітимним, коли є спiр щодо правильності тлумачення та застосування національного законодавства, і доводи заявника відхиляє національний суд (*Корескú v. Slovakia*, § 50).

Чи є легітимне очікування на відшкодування державою шкоди згідно зі статтею 1177 ЦК України?

Цивільний кодекс України. Стаття 1177. Відшкодування (компенсація) шкоди фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення

- 1. Майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, **ЯКЩО** не встановлено особу, яка вчинила злочин, або **ЯКЩО** вона є неплатоспроможною.
- 2. **Умови та порядок** відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, **встановлюються законом.**
- 1. Шкода, завдана фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, відшкодовується **відповідно до закону.**
- 2. Шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у **випадках та порядку, передбачених законом.**

у редакції Закону № 245-VII від 16.05.2013

Чи є легітимне очікування на відшкодування державою шкоди згідно зі статтею 1207 ЦК України?

Цивільний кодекс України. Стаття 1207. **Обов'язок держави відшкодувати шкоду, завдану каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок злочину**

- 1. Шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю **внаслідок злочину**, відшкодовується потерпілому або особам, визначеним статтею 1200 цього Кодексу, державою, **якщо** не встановлено особу, яка вчинила злочин, або **якщо** вона є неплатоспроможною.
- 2. **Умови та порядок** відшкодування державою шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, **встановлюються законом**.

Відсутність легітимного очікування – неприйнятність звернень в ЄСПЛ

- отримання відшкодування на підставі приписів статей 1177 і 1207 ЦК України можливе лише за дотримання умов, які у них передбачені та **за наявності окремого закону, якого немає.**
- заявники **не мали чітко встановленого в законі права вимоги** та не могли стверджувати, що мали легітимне очікування на отримання будь-яких конкретних сум від держави.
 - (ухвали ЄСПЛ щодо прийнятності від 30.09.2014 у справі *Petlyovanyu v. Ukraine* (заява № 54904/08) і від 16.12.2014 у справі *Zolotyuk v. Ukraine* (заява № 3958/13))

Чи є легітимне очікування на відшкодування державою шкоди, завданої терористичним актом?

Закон України «Про боротьбу з тероризмом». Стаття 19.
Відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом

- ✓ Відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України **відповідно до закону** і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, **в порядку, встановленому законом.**
- ✓ Відшкодування шкоди, заподіяної організації, підприємству або установі терористичним актом, провадиться **в порядку, визначеному законом.**

Чи є легітимне очікування на відшкодування державою шкоди, завданої внаслідок надзвичайної ситуації?

Кодекс цивільного захисту України.
Стаття 85. Відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій

- ✓ 1. Відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій здійснюється у порядку, визначеному законом.

Чи є легітимне очікування на відшкодування державою шкоди, завданої терористичним актом?

Постанова ВП ВС, 04.09.19, справа № 265/6582/16-ц (провадження № 14-17цс19), № у реєстрі 86310215

- ✓ Передбачене у статті 19 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» право на відшкодування **відповідно до закону** шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, з огляду на **відсутність відповідного закону** не породжує легітимного очікування на отримання від Держави України такого відшкодування за пошкодження у період проведення антитерористичної операції **об'єкт нежитлової нерухомості** незалежно від того, на якій території – підконтрольній чи непідконтрольній Україні – мав місце вказаний акт (пункт 69 постанови).

За що держава має «відповісти» грошима, навіть якщо немає відповідного закону?

Постанова ВП ВС, 04.09.19, справа № 265/6582/16-ц (провадження № 14-17цс19), № у реєстрі 86310215

- ✓ За статтю 1 Першого протоколу до Конвенції держава має **негативний** (утриматися від неправомірного втручання у право мирного володіння майном) і **позитивні обов'язки**. Останні можуть передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, а саме: **у матеріальному аспекті**: держава має забезпечити у своїй правовій системі юридичні гарантії реалізації права власності (превентивні обов'язки) та засоби правового захисту, за допомогою яких потерпілий від втручання у це право може його захистити, зокрема, вимагаючи відшкодування збитків за будь-яку втрату (компенсаційні обов'язки); **у процесуальному аспекті**: хоча стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не встановлює чітких процедурних вимог, існування позитивних обов'язків процесуального характеру відповідно до цього положення визнані ЄСПЛ як у справах, що стосуються державних органів, так і у спорах між приватними особами (пункт 70 постанови).

Які наслідки невиконання конвенційних обов'язків?

Постанова ВП ВС, 04.09.19, справа № 265/6582/16-ц
(провадження № 14-17цс19), № у реєстрі 86310215

- ✓ Залежно від змісту порушення та зумовлених ним наслідків для потерпілого означена компенсація може суттєво відрізнитися: у разі встановлення факту порушення державою ПОЗИТИВНИХ обов'язків розробити компенсаційні механізми за втручання, зокрема, у право мирного володіння майном і провести об'єктивне й ефективне розслідування факту втручання у це право, відсутні підстави для висновку про те, що така компенсація має передбачати відшкодування реальної вартості пошкодженого (знищеного) майна; тоді як за порушення НЕГАТИВНОГО обов'язку не втручатися у вказане право держава може бути зобов'язана відшкодувати шкоду, завдану майну, у повному обсязі (пункт 71 постанови).

Nota bene!

На розгляді ВП ВС справа № 910/378/19 (провадження № 12-23гс20). Призначена на 02.06.20

- ✓ Необхідність вирішення виключної правової проблеми щодо застосування статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» до правовідносин щодо відшкодування шкоди, заподіяної юридичній особі

Чи має держава відшкодувати шкоду, завдану юридичній особі внаслідок бездіяльності органу досудового розслідування?

- ✓ Шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок іншої незаконної дії або бездіяльності чи незаконного рішення органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, органу досудового розслідування, прокуратури або суду, відшкодовується на загальних підставах (частина шоста статті 1176 ЦК України).
- ✓ Шкода, завдана фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, відшкодовується відповідно до закону. Шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом (частини перша та друга статті 1177 ЦК України).

Чи можна поширити частину шостої статті 1176 ЦК України на юридичних осіб?

Постанова ВП ВС, 03.09.19, справа № 916/1423/17
(провадження № 12-208цс18), № у реєстрі 87527961

- ✓ Не є можливим комплексне застосування частини шостої статті 1176 та статті 1177 ЦК України у справах про відшкодування державою шкоди, завданій юридичній особі внаслідок кримінального правопорушення, якщо внаслідок бездіяльності органу досудового розслідування не встановлено особу, яка вчинила злочин (пункт 58 постанови).
- ✓ Відповідно до статті 1 Першого протоколу до Конвенції позивач може претендувати на компенсацію за шкоду, спричинену надмірною тривалістю кримінального провадження, якщо доведе факт надмірної тривалості досудового розслідування і те, що тим самим йому було завдано матеріальної чи моральної шкоди, й обґрунтує її розмір (пункт 70 постанови).

Дякую за увагу!



- Верховний Суд,
вул. П. Орлика, 8, м. Київ, 01043,
- <http://supreme.court.gov.ua>,
- dmytro.hudyma@gmail.com
- www.facebook.com/dmytro.hudyma