

ПІДСТАВИ ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ СУБ'ЄКТОМ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

© Кравчук В. М., 2016

У статті проаналізовано склад цивільного правопорушення, вчиненого суб'єктом владних повноважень, та його доведення в адміністративному судочинстві з метою відшкодування моральної шкоди.

Ключові слова: шкода, моральна шкода, відшкодування шкоди, адміністративний суд.

В. М. Кравчук

ОСНОВАНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО СУБЪЕКТОМ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

В статье анализируется состав гражданского правонарушения, совершенного субъектом властных полномочий, и его доказывание в административном судопроизводстве с целью возмещения морального вреда.

Ключевые слова: вред, моральный вред, возмещение вреда, административный суд.

V. M. Kravchuk

GROUND S NON-PECUNIARY DAMAGE, TASKS OF THE SUBJECT OF AUTHORITY

The article analyzes the composition tort committed by the subject of power, and its proof in administrative proceedings for the purpose of non-pecuniary damage.

Key words: sorry moral damages, compensation for damages, the administrative court.

Постановка проблеми. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України).

Однак цю конституційну норму використовують нечасто. Позивачі іноді заявляють такі вимоги, але суди, переважно, відмовляють через недоведеність. Головна перешкода на шляху реалізації ст. 56 Конституції України – складність доказування шкоди та її розміру. Через це навіть професійні юристи не вірять у реальність таких вимог і не беруться за відшкодування, щоб не ускладнювати процес. Потенціал конституційної норми, яка передбачає одну з основних юридичних гарантій прав людини, залишається паперовим.

Аналіз дослідження проблеми. Питання відшкодування моральної шкоди досить докладно вивчені в цивільному праві, зокрема і на рівні дисертаційних досліджень. Цю проблематику досліджували О. В. Гришук, І. М. Забара, О. В. Крикунов, Л. Л. Нескороджена, І. С. Ніжинська, Н. В. Павловська, В. П. Паліюк, Я. С. Протопопова, Л. П. Решетник, М. М. Фролов, В. Д. Чернадчук та інші. Проте специфіка відшкодування моральної шкоди саме в адміністративному судочинстві залишилась поза увагою.

Мета дослідження. Чому ж Конституція не працює? Може, проблема в галузевому законодавстві? Спробуємо дослідити, в чому проблема, і з'ясувати склад цивільного правопору-

шення, вчиненого суб'єктом владних повноважень, та його доведення в адміністративному судочинстві з метою відшкодування моральної шкоди.

Виклад основного матеріалу. У Цивільному кодексі України [1] передбачено декілька спеціальних норм, що стосуються відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 1173), їхніми посадовими або службовими особами (ст. 1174) у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175), незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ст. 1176).

Зазначені норми передбачають два принципових положення:

- 1) шкоду відшкодовує держава або орган місцевого самоврядування;
- 2) шкоду відшкодовують незалежно від вини заподіювача шкоди.

Окрім цивільного законодавства, питання відшкодування шкоди є в галузевих нормативних актах. Зокрема, у п. 21.3 ст. 23 Податкового кодексу України [2] передбачено, що шкода, завдана неправомірними діями посадових осіб контролюючих органів, підлягає відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету, передбачених таким контролюючим органам.

Відповідно до ч. 3 ст. 25 Закону України “Про міліцію” [3] працівник міліції, який виконує свої обов’язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок держави. При порушенні працівником міліції прав і законних інтересів громадянина міліція зобов’язана вжити заходів до поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитися.

У Митному кодексу України [4] передбачено, що шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю органів доходів і зборів або їх посадових осіб чи інших працівників при виконанні ними своїх службових (трудових) обов’язків, відшкодовується цими органами, організаціями у порядку, визначеному законом.

Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України “Про звернення громадян” громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначає суд [5].

Відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України “Про державну виконавчу службу” шкода, заподіяна державним виконавцем фізичним чи юридичним особам під час виконання рішення, підлягає відшкодуванню у порядку, передбаченому законом, за рахунок держави [6].

У багатьох нормативних актах використовується бланкетна норма: шкода, завдана фізичним або юридичним особам посадовими особами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку [7, ст. 10].

Отже, в Україні є достатня правова база для відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Проблема не у відсутності законодавства.

У теорії цивільного права виділяють чотири елементи складу правопорушення, яке є підставою цивільно-правової відповідальності у вигляді відшкодування шкоди: 1) настання шкоди; 2) протиправність поведінки заподіювача шкоди; 3) причинний зв’язок між поведінкою і шкодою; 4) вина.

Розглянемо ці умови в контексті відповідальності за шкоду, завдану в публічно-правових відносинах.

1. Шкода. У широкому значенні шкода – це втрати. Це майнові або інші негативні наслідки для особи. Традиційно виділяють два види шкоди:

1) *матеріальна (майнова)*. Майнова шкода полягає у знищенні або пошкодженні майна потерпілого. Об’єктом правопорушення виступає річ, тобто предмет матеріального світу, або гроші.

Майнова шкода поділяється на реальні збитки – фактичні втрати, пов’язані із знищенням або пошкодженням майна, та (або) витрати, пов’язані із відновленням свого порушеного права, а також упущену вигоду – доходи, які особа могла б одержати, якщо б її право не було порушено.

2) *моральна (немайнова)*. Це втрати немайнового характеру внаслідок моральних або фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб [8, п. 3]. Вона полягає у применшенні немайнового блага. Об'єктом правопорушення є немайнове право: здоров'я, честь, гідність, ділова репутація тощо.

Термін “моральна шкода” застосовують переважно до фізичних осіб, тоді як до юридичних осіб використовується “немайнова шкода”. Вищий господарський суд України роз'яснив, що це шкода, заподіяна порушенням законних немайнових прав юридичних осіб [9, п. 2]. Її наслідками є приниження репутації, формування негативної оцінки як учасника правовідносин, – як результат зменшення контрагентів, а отже, і майнові втрати.

В адміністративному судочинстві йдеться в основному про моральну шкоду, тому зупинимось на ній докладніше.

Відповідно до ч. 1 ст. 23 ЦК України особа має право на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав. У самій нормі не зазначено, про які саме права йдеться. Отже, порушення будь-якого права (чи прав), майнових, особистих немайнових, може мати наслідком завдання моральної шкоди і, відповідно, стати підставою для позовної вимоги про її відшкодування.

Об'єктом заподіяння моральної шкоди є будь-які права фізичної чи юридичної особи. При цьому слід мати на увазі, що перелік особистих немайнових прав є невичерпним (ст. 270 ЦК України).

У публічно-правових відносинах моральна шкода полягає, зокрема, у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів (п. 2 ч. 2 ст. 23 ЦК України); приниженні честі, гідності, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи (п. 4 ч. 2 ст. 23 ЦК України).

Моральна шкода фізичної особи визначається через страждання. Страждання – це негативна для людини емоція, змістом якої є біль, мука, тривога, переживання. Страждання є наслідком певних дій, які викликають такі емоції. Які саме дії викликають страждання – українське законодавство не зазначає, обмежуючись лише загальною вказівкою на їхню протиправність. Однак у практиці Європейського Суду з прав людини трапляються різні обставини, які беруться до уваги як такі, що заподіюють моральну шкоду:

- невизначеність ситуації з результатом кримінального провадження та його фінансових наслідків [10, п. 23];
- незручності, викликані негативним впливом на здоров'я;
- стурбованість і тривога через те, що ситуація триває довго;
- негативний вплив на членів сім'ї [11, п. 65];
- психічне напруження [12, п. 35];
- глибоке відчуття несправедливості, викликане тривалим невиконанням судового рішення [13, п. 60];
- розчарування [14, п. 50] тощо.

Ці обставини можуть та повинні брати до уваги і в Україні, адже їхній негативний вплив на людину є інтернаціональним.

Під немайновою шкодою, заподіяною юридичній особі, слід розуміти втрати немайнового характеру, що настали у зв'язку з приниженням її ділової репутації, посяганням на фірмове найменування, товарний знак, виробничу марку, розголошенням комерційної таємниці, вчиненням дій, спрямованих на зниження престижу чи підірив довіри до її діяльності [8, п. 3].

Моральна шкода юридичної особи може бути наслідком різних обставин, зокрема поширення, у тому числі через засоби масової інформації, відомостей, що не відповідають дійсності або викладені неправдиво, які порочать їх ділову репутацію або завдають шкоди їх інтересам [9, п. 4].

Виходячи із загальних засад доказування, позивач повинен довести, що йому заподіяно шкоду і визначити її розмір. Це означає, що він повинен зазначити, які саме виникли обставини, що спричинили страждання чи приниження честі, гідності, ділової репутації, яку саме шкоду вони спричинили і який її розмір. Відсутність цих обставин на практиці є підставою для залишення позовної заяви без руху.

Водночас, в українській судовій практиці поступово починає формуватися підхід, який презюмує шкоду, якщо є порушення права. Судді-автори Науково-практичного коментаря ЦК України висловили думку, що “оскільки підставою виникнення обов’язку відшкодувати моральну шкоду є правопорушення, то завжди є і моральні страждання з приводу порушення прав фізичної особи” [15, с. 161]. Автори іншого коментаря зазначають, що “моральна шкода, як правило, супроводжує будь-яке порушення цивільного права чи охоронюваного законом інтересу. Тому інколи визнається, що факт заподіяння моральної шкоди не вимагає окремого доказування” [16, с. 43].

Презумпція шкоди – спірне для цивілістики положення. Можна погодитися з тим, що шкода не минає безслідно й особа не залишається байдужою до порушення своїх прав. Однак не кожне переживання, хвилювання є стражданням. Страждання – це відчуття сильного фізичного болю, глибоких душевних мук, а не будь-яка негативна емоція. Саме через страждання фізичної особи визначається поняття моральної шкоди. Тому страждання, його характер та глибину, потрібно доводити, щоб довести моральну шкоду.

Однак, погоджуюсь із тим, що настав час змінити сприйняття моральної шкоди через страждання. Не лише страждання, але й інші негативні емоції, які є наслідком психотравмуючої ситуації, впливають на людину, створюють їй перешкоди в реалізації прав та інтересів. І право не повинно “пробачати” ці негативи тільки через те, що потерпілий “недостраждав”. На мою думку, сучасну судову практику, особливо у сфері відповідальності за шкоду, завдану органом держави (посадовою особою), слід розвивати саме у цьому напрямку. Будь-яке порушення прав фізичної особи неодмінно заподіює шкоду. Вважаю, що такий підхід є правильним у принципі, оскільки “нешкідливих” порушень не буває.

2. Протиправність поведінки заподіювача шкоди. Адміністративний суд доходить висновку про задоволення позову, якщо встановить протиправність рішення, дії чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень. Оцінка правомірності владного акту є обов’язковою у кожній адміністративній справі. Отже, протиправність поведінки, що завдає шкоду, встановлюється під час вирішення публічно-правового спору і її не потрібно з’ясовувати окремо.

Іншими словами, якщо акт є протиправним, то й шкода заподіяна протиправно. Натомість, якщо суд дійде висновку, що дії були правомірними, то й підстав для відшкодування шкоди немає.

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ст. 72 КАС України [17] тягар доказування правомірності своїх дій несе відповідач (суб’єкт владних повноважень). Його дії в силу закону вважаються протиправними, якщо він не доведе зворотного. Застосовується презумпція протиправності адміністративних актів, якщо особа вважає, що вони порушують її права та інтереси.

3. Причинний зв’язок. Для відшкодування потрібно встановити безпосередній причинний зв’язок між порушенням суб’єктивного права чи інтересу (наслідок) і порушенням закону (причина).

На мою думку, такий зв’язок є очевидним, оскільки презюмується, що порушення прав особи не може не спричинити незручностей. Якщо особа звернулася до суду, то це вже означає, що вона не залишилась байдужою до порушення і є певний дискомфорт, переживання, які змусили її вимагати захисту.

4. Вина. Вина суб’єктів владних повноважень не має значення для відшкодування шкоди, оскільки така відповідальність настає без вини. Форма вини – умисел або необережність, – не впливає на відшкодування. Бажав службовець настання шкоди, чи байдуже ставився до наслідків, – держава відповідає однаково. Проте вина може враховуватися під час вирішення питання про притягнення до відповідальності цього службовця.

Висновки. Отже, задовольняючи адміністративний позов особи до суб’єкта владних повноважень про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності, адміністративний суд паралельно встановлює склад цивільного правопорушення, а саме констатує протиправність дій та вини заподіювача шкоди (яка презюмується). Позивачеві залишається довести негативні наслідки у вигляді шкоди (які теж повинні презюмуватися), її розмір, а також причинний зв’язок.

Вважаю, що в адміністративному судочинстві доцільно розвивати такий спосіб захисту порушених прав як відшкодування моральної шкоди. Тим більше, законодавчі підстави для цього існують.

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // “Голос України” від 12.03.2003 р. 2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. / “Голос України” від 04.12.2010 р. 3. Закон України

“Про міліцію” від 20.12.1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. // “Голос України” від 21.04.2012 р. 5. Закон України “Про звернення громадян” від 02.10.1996 р. // “Урядовий кур’єр” від 17.10.1996 р. 6. Закон України “Про державну виконавчу службу” від 24.03.1998 р. // “Голос України” від 21.04.1998 р. 7. Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” від 06.09.2005 р. // “Урядовий кур’єр” від 05.10.2005 р. 8. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. № 4 “Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>. 9. Роз’яснення Вищого арбітражного суду України від 29.02.1996 р. № 02-5/95 “Про деякі питання практики вирішення спорів, пов’язаних з відшкодуванням моральної шкоди” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v5_95800-96. 10. Рішення ЄСПЛ у справі “Мілазі проти Республіки Італії” від 25.06.1987 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2005. – № 1. 11. Рішення ЄСПЛ у справі “Лопес Остра проти Іспанії” від 09.12.1994 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2004. – № 3. 12. Рішення ЄСПЛ у справі “Цимерман і Штайнерн проти Швейцарської Конфедерації” від 13.07.1983 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2005. – № 1. 13. Рішення ЄСПЛ у справі “Жовнер проти України” від 29.06.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2820. 14. Рішення ЄСПЛ у справі “Полтораченко проти України” від 18.01.2005 р. // “Закон і Бізнес” від 12.02.2005 р. 15. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. А. Г. Яреми, В. Я. Карабана, В. В. Кривенка, В. Г. Ротаня. – К.: АСК. – 2004. – 864 с. (Нормат. док. та комент.). 16. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар: у 2 ч. / за заг. ред Я. М. Шевченко. – К.: Концерн “Видавничий дім “ІН Юре”, 2004. – Ч. 1 – С. 692. 17. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // “Урядовий кур’єр” від 17.08.2005.

REFERENCES

1. Civil Code of Ukraine on January 16, 2003.
2. Tax Code of Ukraine on December 2, 2010.
3. About police Law of Ukraine on December 20, 1990.
4. Customs Code of Ukraine on March 13, 2012.
5. About public appeals Law of Ukraine on October 2, 1996.
6. About State Executive Service Law of Ukraine on March 24, 1998.
7. About Permit System in Economic Activity Law of Ukraine on September 6, 2005.
8. About judicial practice in cases of non-pecuniary (non-property) damage Decision of the Supreme Court of Ukraine on March 3, 1995. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>.
9. About some question the practice of resolving disputes relating to compensation for moral damage Explanations of the Supreme Arbitration Court of Ukraine on February 29, 1996. Available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v5_95800-96.
10. Rishennya YeSPL u spravi “Milazi proty Respubliki Italiyi” vid 25.06.1987 r. [ECHR decision in the case “Milasi against the Republic of Italy”].Praktyka Yevropeys’koho sudu z prav lyudyny. Rishennya. Komentari – European Court of Human Rights. Decision. Comments, 2005, Vol. 1.
11. Rishennya YeSPL u spravi “Milazi proty Respubliki Italiyi” vid 25.06.1987 r. [ECHR decision in the case “Milasi against the Republic of Italy”].Praktyka Yevropeys’koho sudu z prav lyudyny. Rishennya. Komentari – European Court of Human Rights. Decision. Comments, 2005, Vol. 1.
12. Rishennya YeSPL u spravi “Tsymerman i Shtaynern proty Shveytsars’koyi Konfederatsiyi” vid 13.07.1983 r. [ECHR decision in the case “Zimmerman and Steiner v Switzerland”]. Praktyka Yevropeys’koho sudu z prav lyudyny. Rishennya. Komentari – European Court of Human Rights. Decision. Comments, 2005, Vol. 1.
13. Rishennya YeSPL u spravi “Zhovner proty Ukrayiny” vid 29.06.2004 r. [ECHR decision in the case “against Ukraine Zhovner”]. Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine, 2004, Vol. 42.
14. Rishennya YeSPL u spravi “Poltorachenko proty Ukrayiny” vid 18.01.2005 r [ECHR decision in the case “against Ukraine Poltorachenko”].Zakon i Biznes – Law and Business, 2005.
15. Naukovo-praktychnyy komentar Tsyvil’noho kodeksu Ukrayiny // Za red. A. H. Yaremy, V. Ya. Karabanya, V. V. Kryvenka, V. H. Rotanya [Scientific and practical commentary of the Civil Code of Ukraine]. Kiev, ASK Publ., 2004, 864 p.
16. Tsyvil’nyy kodeks Ukrayiny: Naukovo-praktychnyy komentar: U 2 ch. / Za zah. red Ya.M. Shevchenko [Civil Code of Ukraine: Scientific-practical commentary]. Kiev, Kontsern “Vydavnychnyy dim “IN Yure” Publ., 2004, p. 692.
17. Code of Administrative Procedure Ukraine on July 6, 2005.