

УДК 347.5

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.2.21>

**ПРАВОВА ПРИРОДА ЗОБОВ'ЯЗАНЬ З ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ,
ЗАВДАНОЇ НЕЗАКОННИМИ РІШЕННЯМИ,
ДІЯМИ АБО БЕЗДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Деркач Ігор Миколайович,

аспірант

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті доведено, що зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, за своєю правовою природою є цивільно-правовими, оскільки спрямовані на реалізацію охоронної функції цивільного права – забезпечення захисту суб'єктивних цивільних прав, а не оскарження рішень суб'єкта владних повноважень. Обов'язок з відшкодування майнової та моральної шкоди є елементом змісту зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури.

Аргументовано, що зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, можна віднести до недоговірних зобов'язань, враховуючи, що правові норми, викладені в ст. 1176 ЦК України, що регламентують особливості відшкодування такої шкоди, містяться в гл. 82 ЦК України, що розміщена в підрозділі 2 ЦК України, який має назву «Недоговірні зобов'язання». Ці зобов'язання належать до односторонніх зобов'язань, в яких одна сторона (кредитор), якій незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури завдана майнова або моральна шкода, має тільки права, а друга сторона (боржник) – має лише обов'язки з відшкодування завданої шкоди. Боржником у такому зобов'язанні є держава Україна як учасник цивільних відносин. Кошти на відшкодування шкоди державою підлягають стягненню з Державного бюджету України. У таких справах резолютивна частина судового рішення не повинна містити відомостей про суб'єкта його виконання, номери та види рахунків, з яких буде здійснено стягнення коштів. Доведено, що це зобов'язання є позитивним зобов'язанням, оскільки боржник – держава зобов'язана відшкодувати завдану майнову та (або) моральну шкоду (сплатити грошові кошти, повернути майно тощо).

Ключові слова: зобов'язання, майнова шкода, моральна шкода, відшкодування шкоди, незаконні рішення, прокуратура, держава, недоговірні зобов'язання, односторонні зобов'язання, позитивні зобов'язання.

Derkach Ihor. Legal Nature of Obligations to Compensate for Damage Caused by Illegal Decisions, Actions or Omission of the Prosecutor's Office

The author of the article has proved that obligations to compensate for damage caused by illegal decisions, actions or omission of the prosecutor's office are civil by their legal nature, since they are aimed at implementing the protective function of civil law – to ensure the protection of subjective civil rights, but not to appeal against the decisions of the subject of authoritative power. The obligation to compensate for property damage and moral harm is an element of the content of the obligation to compensate for damage caused by illegal decisions, actions or omission of the prosecutor's office.

It has been argued that the obligation to compensate for damage caused by illegal decisions, actions or omission of the prosecutor's office can be attributed to noncontractual obligations, given that the legal norms stated in the Art. 1176 of the Civil Code of Ukraine regulating the specifics of the compensation for such damage are contained in Chapter 82 of the Civil Code of Ukraine, which is part of the Section 2 of the Civil Code of Ukraine

entitled "Noncontractual Obligations". These obligations belong to unilateral obligations, where one party (a creditor), who has suffered property damage or moral harm due to illegal decisions, actions or omission of the prosecutor's office, has only rights, and the other party (a debtor) has only obligations to compensate for the caused damage. The debtor in such an obligation is the state of Ukraine as a participant in civil relations. Funds for state compensation are subject to collection from the State Budget of Ukraine. Operative part of a judgment in such cases should not contain information about the subject of its execution, numbers and types of accounts from which the collection of funds will be made. It has been proved that this obligation is an affirmative obligation, since the debtor – the state is obliged to compensate for the caused property damage and (or) moral harm (pay money, return property, etc.).

Key words: *obligations, property damage, moral harm, compensation for harm, illegal decisions, prosecutor's office, state, noncontractual obligations, unilateral obligations, affirmative obligations.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження правової природи зобов'язань з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, обумовлена тим, що в правозастосовній діяльності виникають проблемні питання щодо визначення суб'єктів цих зобов'язальних правовідносин, юрисдикції спорів за цією категорією справ, порядку відшкодування майнової та моральної шкоди тощо. Зокрема у 2023 році в судах першої інстанції на розгляді перебувало 669 позовних заяв про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду [1]. Як свідчить аналіз судової практики, серед цієї категорії справ зустрічаються й справи про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури. У медіа також висвітлювалися питання щодо втрати прокурором речових доказів та тимчасово вилученого майна в кримінальному провадженні, інші випадки завдання шкоди незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, що, безумовно, свідчить про виникнення спорів щодо її відшкодування. Отже, відносини з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, являють інтерес з позиції цивільно-правового дослідження та визначення правової природи таких зобов'язань, зважаючи на те, що однією з основних функцій цивільного права є охоронна функція, і саме в межах реалізації цієї функції від-

бувається цивільно-правове регулювання відносин з відшкодування шкоди, в тому числі й відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури.

Стан дослідження. Зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, є малодослідженими в національній правничій літературі [2; 3], в більшості своїй дослідження проводилися щодо відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність чи досудове розслідування. Зокрема М. М. Фролов досліджував відшкодування шкоди, завданої органами внутрішніх справ України [4], І. В. Ткач визначив особливості правового статусу держави Україна як суб'єкта недовірних зобов'язань [5], М. М. Хоменко проаналізував особливості відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами [6]. Предметом дослідження був також і порядок відшкодування моральної шкоди, завданої особі незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду [7], і підстави виникнення зобов'язань із заподіяння шкоди внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності працівників правоохоронних органів [8]. Вочевидь потребує більш ретельного розгляду правова природа зобов'язань з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, в контексті визначення ефективних способів захисту порушених прав особи.

Метою статті є визначення правової природи зобов'язань з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу.

Стаття 56 Конституції України проголошує, що 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 [9].

Згідно з ч. 1 ст. 1176 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV (далі – ЦК України) шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування запобіжного заходу, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт, відшкодовується державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду [10]. Порядок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів прокуратури встановлюється Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури та суду» від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР (далі – Закон № 266/94-ВР) [11], Положенням «Про застосування Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», затвердженим наказом Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури та Міністерства фінансів України від 04 березня 1996 року № 6/5/3/41 (далі – Положення) [12]. Наведені вище законодавчі положення створюють правове підґрунтя забезпечення права фізичної особи на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяль-

ністю органів прокуратури, проте свідчать й про необхідність їх удосконалення, зокрема приведення у відповідність назви Положення з назвою Закону № 266/94-ВР.

У правозастосовній практиці виникають проблемні питання щодо визначення ефективного способу захисту порушених прав при завданні шкоди незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, у зв'язку з чим також вирішується питання щодо юрисдикції цих спорів. Вирішення цих питань залежить від визначення правової природи зазначених зобов'язань з відшкодування шкоди. Так, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 12 липня 2023 року в справі № 757/31372/18-ц зазначається, що позивач працював головою Володарської районної державної адміністрації Київської області (далі – Володарська РДА). Під час досудового розслідування у кримінальному провадженні слідчий суддя у жовтні 2017 року відсторонив позивача від посади. Згодом те саме зробив Президент України, видавши відповідне розпорядження, а у грудні 2017 року прийняв відставку позивача. У квітні 2018 року прокурор закрити кримінальне провадження за відсутністю у діянні позивача складу кримінального правопорушення. Після того позивач відповідно до Закону № 266/94-ВР звернувся до прокурора з проханням визначити розмір відшкодування заробітку, втраченого внаслідок відсторонення від посади. Отримав відмову, мотивовану тим, що позивач не оскаржив ухвалу слідчого судді про відсторонення від посади. ... Позивач, маючи намір отримати відшкодування завданої державою шкоди, просив суд визнати незаконною відмову відповідача у такому відшкодуванні; зобов'язати відповідача винести постанову про відшкодування позивачу втраченого заробітку за період відсторонення його від посади голови Володарської РДА у кримінальному провадженні. Суд першої інстанції у задоволенні позову відмовив. Апеляційний суд вважав, що обидві вимоги є належними й ефективними та задовольнив їх частково. Велика Палата Верховного Суду з цим не погоджується. ... За змістом позовної заяви у кінцевому підсумку позивача цікавить отримання

(стягнення) такого відшкодування (грошей), а не констатація судом незаконності відмови відповідача у відшкодуванні шкоди та зобов'язання останнього вчинити дії (винести постанову), спрямовані на виплату такого відшкодування у майбутньому. ... Велика Палата Верховного Суду вважає, що з огляду на висновки, викладені у цій постанові, задля забезпечення єдності судової практики з визначення належної юрисдикції, у якій слід вирішувати вимоги щодо гарантованого Законом № 266/94-ВР відшкодування шкоди, необхідно відступити від зазначеного вище висновку, який сформулював Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові від 28 грудня 2019 року у справі № 460/357/19. Такий відступ полягає у тому, що вимоги стосовно гарантованого Законом № 266/94-ВР відшкодування шкоди слід розглядати за правилами цивільного судочинства. При цьому вимоги про визнання протиправною (незаконною) відмови у винесенні передбаченої ч. 1 ст. 12 Закону № 266/94-ВР постанови за заявою позивача про відшкодування шкоди, завданої внаслідок його незаконного відсторонення від посади, чи відмови у такому відшкодуванні не можуть бути способами захисту. У разі незгоди з постановою про відшкодування шкоди, відмови у її винесенні чи бездіяльності щодо розгляду звернення, поданого відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону № 266/94-ВР, позивач, який за ст. 1176 ЦК України та Законом № 266/94-ВР має право на отримання відповідного відшкодування, може просити суд стягнути останнє з Державного бюджету України [12].

Отже, Великою Палатою Верховного Суду сформульовано висновок, що вимоги стосовно гарантованого Законом № 266/94-ВР відшкодування шкоди слід розглядати за правилами цивільного судочинства, що цілком є вірним, зважаючи на правову природу зобов'язань з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, які не зважаючи на наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, є за своєю правовою природою цивільно-правовими, оскільки спрямовані на реалізацію охо-

ронної функції цивільного права – забезпечення захисту суб'єктивних цивільних прав, а не оскарження рішень суб'єкта владних повноважень. Приватноправовий характер відносин, які складаються при відшкодуванні шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, обумовлює й правову характеристику таких зобов'язань. Зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, можна віднести до недоговірних зобов'язань, враховуючи, що правові норми, викладені в ст. 1176 ЦК України, містяться в гл. 82 ЦК України, що розміщена в підрозділі 2 ЦК України, який має назву «Недоговірні зобов'язання». Крім того, підставою виникнення таких зобов'язань є завдання майнової та моральної шкоди іншій особі, що відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 11 ЦК України є підставою виникнення цивільних прав та обов'язків. Обов'язок з відшкодування майнової та моральної шкоди є елементом змісту зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури. Зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, належать до деліктних зобов'язань.

Зокрема М. М. Фролов наголошує на тому, що завданням інституту деліктної відповідальності є охорона права особи на недоторканність майнової та немайнової сфери, а також відновлення її в разі завдання збитків. Разом з тим відшкодування збитків можливе при порушенні права стороною у договірних правовідносинах. Однак договірні відносини – це втілення нормального, належного виконання зобов'язань між сторонами в економічному обігу, тоді як деліктні зобов'язання встановлюють відповідальність за протиправну поведінку [4, с. 12].

На думку М. М. Хоменка, необхідність відступлення від загальних правил про відповідальність держави за шкоду, завдану її органами та посадовими особами, обумовлена тим, що у випадках, вказаних в ч. 1 ст. 1176 ЦК України порушується одне з конституційних прав – право на свободу та особисту недоторканність.

У зв'язку з цим необхідно виділяти не відносини з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю правоохоронних органів (ці відносини є неоднорідними і дослідження їх в сукупності не дозволить визначити їх юридичну природу), а відносини з відшкодування шкоди, завданої правоохоронними органами, їх посадовими та (або) службовими особами правам фізичних осіб на свободу та особисту недоторканість [6, с. 122–123].

І. В. Ткач зазначає, що стаття 1176 ЦК містить спеціальний делікт, який регулює порядок відшкодування шкоди, завданої правоохоронними та судовими органами [5, с. 122]. Саме специфіка спеціального делікту, що має місце при завданні шкоди незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, обумовлює й усічений склад правопорушення як підстави виникнення цивільно-правової відповідальності на відміну від генерального делікту, специфіка якого відображена в ст. 1166 ЦК України.

В юридичній літературі зазначається, що правову природу обов'язку відшкодувати шкоду більшість дослідників визначає у його співвідношенні з цивільно-правовою відповідальністю. Такий підхід небезпідставний. Наприклад, гл.82 ЦК, що має назву «Відшкодування шкоди», містить норми (статті 1166, 1167), у назві яких використовується слово «відповідальність». ... Не вдаючись до дискусії з цього приводу, зазначимо, що для визначення правової природи обов'язку з відшкодування шкоди основоположне значення мають положення ст. 11 ЦК України. ... Це дозволяє визнавати норму ст. 11 ЦК регулятивною (правоустановчою) нормою, якою визначаються не підстави застосування цивільно-правової відповідальності, а умови формування цивільно-правового зобов'язання. Завдання шкоди – юридичний факт, що обумовлює виникнення зобов'язання [14, с. 718]. Цей висновок також заслуговує підтримки, зважаючи, що само по собі завдання шкоди є підставою виникнення цивільно-правового зобов'язання, а наявність в діянні особи складу цивільного правопорушення є підставою виникнення цивільно-правової відповідальності.

Характеризуючи зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, необхідно зазначити, що вони є односторонніми зобов'язаннями, в яких одна сторона (кредитор) – потерпіла особа, якій незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури завдана майнова або моральна шкода, має тільки права, а друга сторона (боржник) – має лише обов'язки з відшкодування цієї шкоди.

Щодо відшкодування завданої шкоди державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду, то необхідно зазначити, що за результатами розгляду справи до Прокуратури Кіровоградської області, Державної казначейської служби України про відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду, в постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати від 10 листопада 2021 року в справі № 346/5428/17 зазначається, що боржником у зобов'язанні зі сплати коштів державного бюджету є держава Україна як учасник цивільних відносин (ч. 2 ст. 2 ЦК України). Відповідно до ч. 1 ст. 170 ЦК України держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Резолютивні частини рішень не повинні містити відомостей про суб'єкта його виконання, номери та види рахунків, з яких буде здійснено безспірне списання. Тобто кошти на відшкодування шкоди державою підлягають стягненню з Державного бюджету України. У таких справах резолютивна частина судового рішення не повинна містити відомостей про суб'єкта його виконання, номери та види рахунків, з яких буде здійснено стягнення коштів. Проте суди на це уваги не звернули та зробили помилковий висновок про стягнення коштів на відшкодування моральної шкоди безпосередньо з Державної казначейської служби України шляхом їх списання з єдиного казначейського рахунку [15].

Крім того, зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, є позитивним зобов'язанням, оскільки боржник – держава зобов'язана відшкодувати завдану майнову та (або) моральну шкоду (сплатити грошові кошти, повернути майно тощо).

Висновки. Таким чином, зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, за своєю правовою природою є цивільно-правовими, оскільки спрямовані на реалізацію охоронної функції цивільного права – забезпечення захисту суб'єктивних цивільних

прав, а не оскарження рішень суб'єкта владних повноважень. Зобов'язання з відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, можна віднести до недоговорних, односторонніх, позитивних зобов'язань. Боржником у такому зобов'язанні є держава Україна як учасник цивільних відносин. У контексті визначення ефективного способу захисту порушених прав при завданні шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів прокуратури, варто зазначити, що таким ефективним способом захисту є вимога про відшкодування шкоди в порядку цивільного судочинства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2023 (дата звернення: 10.02.2024).
2. Шестаков В. Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, досудового слідства, прокуратури або суду. *Право України*. 2006. № 10. С. 56–58.
3. Попов Г.В. Окремі питання відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду. *Економіка, фінанси, право*. 2007. № 1. С. 29–34.
4. Фролов М.М. Відшкодування шкоди, завданої органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 206 с.
5. Ткач І.В. Держава Україна як суб'єкт недоговорних зобов'язань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака. Київ, 2014. 215 с.
6. Хоменко М.М. Відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2012. 205 с.
7. Марущак Н. Про необхідність нового порядку відшкодування моральної шкоди, завданої особі незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду. *Підприємство, господарство і право*. 2004. № 5. С. 129–132.
8. Резніченко С.В., Церковна О.В. Щодо підстав виникнення зобов'язань із заподіяння шкоди внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності працівників правоохоронних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 1. С. 75–76.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 12.03.2024).
11. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури та суду : Закон України від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.03.2024).
12. Про затвердження Положення про застосування Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» : наказ Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України та Міністерства фінансів України від 04 березня 1996 року № 6/5/3/41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-96#Text> (дата звернення: 12.03.2024).

13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 липня 2023 року у справі № 757/31372/18-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516535> (дата звернення: 13.03.2024).

14. Цивільне право: підручник: в 2 т. Т. 2 / за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Харків: Право, 2011. 816 с.

15. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати від 10 листопада 2021 року в справі № 346/5428/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101064302> (дата звернення: 13.03.2024).