

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.51:343.326

А. І. Мамушкіна

здобувач Національної академії прокуратури України

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЗА ШКОДУ, ЗАВДАНУ ТЕРОРИСТИЧНИМ АКТОМ

Участь публічно-правових утворень у цивільних правовідносинах набуває специфічного характеру, що виражається у поєднанні функцій носія публічної влади і можливостей суб'єктів цивільного права, які виступають нарівні з фізичними та юридичними особами у цивільних правовідносинах.

Розглядаючи відповідальність держави як частину її правоздатності, необхідно відзначити, що через цей інститут публічна влада гарантує збалансованість правової системи, стабільність регламентованих суспільних відносин. Особливого значення відповідальність держави набуває у разі заподіяння шкоди особі внаслідок скоєння злочинів, зокрема й актів терористичного характеру. Мета цієї статті полягає у висвітленні особливостей притягнення держави до цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану особі внаслідок вчинення терористичних актів.

На думку дослідників, покладання відповідальності за шкоду на державу пояснюється такими чинниками:

1) держава має більші можливості, ніж будь-який інший орган, щодо відновлення потерпілому його колишнього стану, особливо у випадках, коли таке відновлення виходить за рамки виплати грошового відшкодування (відновлення житлових, трудових, пенсійних та інших прав);

2) внаслідок тісної взаємодії органів досудового розслідування, прокуратури і суду, діяльністю яких може бути заподіяно шкоду, інколи складно визначити винного суб'єкта [1].

У разі заподіяння шкоди актом тероризму відповідальність держави є специфічною, що зумовлено особливостями суб'єктного складу, тобто можливою участю в заподіянні шкоди і терористів, і спецслужб. Але встановити, ким саме було заподіяно шкоду, складно. Тому під час скоєння терористичного акту людина може бути убита як терористами чи спецслужбами, так і невідомими особами [2, с. 50].

Можна виділити такі види обов'язків держави з відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом:

1) обов'язок з відшкодування державою шкоди, заподіяної неправомірними діями посадових осіб;

2) обов'язок з відшкодування державою шкоди, заподіяної правомірними діями посадових осіб (крайня необхідність);

3) обов'язок з відшкодування державою шкоди, заподіяної діями третіх осіб – терористів.

Далі розглянемо відшкодування державою шкоди, заподіяної неправомірними діями посадових осіб у разі припинення терористичного акту або проведення контртерористичної операції.

Вступ України на демократичний шлях розвитку був ознаменований визнанням з боку держави необхідності відшкодування шкоди, заподіяної її органами і посадовими особами, що законодавчо закріплено в Конституції України. Зокрема, у статті 56 Основного закону передбачено, що кожен має право на відшкодування коштом 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 під час здійснення ними своїх повноважень [3]. Ця стаття була конкретизована відповідними нормами Цивільного кодексу України (статті 1173, 1174) [4]. Відповідно до згаданих норм Цивільного кодексу України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень або їхніми посадовими чи службовими особами, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів.

Отже, законодавець остаточно затвердив принцип відповідальності держави за заподіяння позадовірної шкоди, водночас розширивши суб'єктний склад завдавачів шкоди.

Характерною особливістю відшкодування шкоди, заподіяної державними органами, є розбіжність осіб, які заподіяли шкоду майну або осо-

бистості громадянина, і осіб, що відшкодовують заподіяну шкоду [5, с. 13].

Покладання відповідальності на державу виникає на таких загальних підставах:

- 1) заподіяння шкоди;
- 2) протиправна поведінка (дія, бездіяльність) заподіювача шкоди;
- 3) причинний зв'язок між протиправною поведінкою і шкодою;
- 4) вина заподіювача шкоди.

Підставою відшкодування збитків є незаконні дії (бездіяльність) державних органів або їх посадових осіб, а також незаконні акти, тобто видані з порушенням закону чи інших правових актів. Бездіяльністю є невиконання у встановлені строки і у встановленому порядку обов'язків, покладених на відповідний орган (неприйняття акта, невчинення дій).

Варто відзначити, що незаконність дій (бездіяльності) державних органів влади та їх посадових осіб не презюмується (як у правилі генерального делікту) і повинна бути підтверджена позивачем, що відповідає принципу змагальності в позовному судочинстві і суттєво відрізняє цю процедуру від справ, які впливають з публічно-правових відносин, де обов'язок доведення законності своїх дій (бездіяльності) в суді покладається на публічний орган влади або посадову особу.

Розмірковуючи про правову природу відшкодування державою шкоди, заподіяної посадовими особами, деякі вчені справедливо наголошують, що необхідність відшкодування шкоди встановлюється законодавцем, зокрема і для досягнення публічної мети, але ця публічна функція ефективно може бути реалізована у приватній сфері з використанням приватноправових інструментів відшкодування майнової та моральної шкоди [6, с. 40].

Незважаючи на те, що така відповідальність настає внаслідок порушення державними органами та їх посадовими особами норм публічного законодавства, які закріплюють обов'язки державних органів і посадових осіб, вона має цивільно-правовий характер, оскільки відповідає таким критеріям: 1) має компенсаційний, а не каральний зміст; 2) має майновий характер; 3) стягується на користь потерпілого; 4) під час визначення розміру відповідальності використовуються цивільно-правові поняття шкоди і збитків; 5) норми про відповідальність держави за шкоду, заподіяну актами влади, містяться у тексті Цивільного кодексу України.

Право на відшкодування шкоди, заподіяної державою, є одним з конституційних принципів, реалізація якого здійснюється з використанням цивільно-правових інститутів. Отже, обов'язок держави з відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок терористичного акту, має характер цивільно-правової відповідальності.

Згідно із загальним правилом та відповідно до розуміння положень Цивільного кодексу України шкода, заподіяна правомірними діями, не підлягає відшкодуванню. З огляду на це можна припустити, що шкода, заподіяна під час припинення терористичного акту правомірними діями здоров'ю і майну особи, що бере участь в терористичному акті, а також шкода, завдана смертю цієї особи, відшкодуванню не підлягає. Зазначимо, що аналогічна норма закріплена у законодавстві Російської Федерації [7].

Правомірне заподіяння шкоди – це позбавлення життя особи, що здійснює терористичний акт, а також заподіяння шкоди здоров'ю чи майну такої особи або іншим охоронюваним законом інтересам особистості, суспільства або держави під час припинення терористичного акту або здійснення інших заходів щодо боротьби з тероризмом діями, продиктованими або дозволеними законодавством держави.

У цьому контексті Ю.К. Толстой зазначає, що до заходів цивільно-правової відповідальності не можна відносити обов'язок відшкодування шкоди, заподіяної правомірними діями. У такому разі, на його думку, мова повинна йти про заходи соціального захисту [8, с. 13].

Розглядаючи природу правомірності і протиправності, Л.В. Кузнецова, навпаки, у своїх дослідженнях зазначає, що будь-яку шкоду а priori варто розглядати як протиправну і таку, що підлягає відшкодуванню, оскільки вона є порушенням (знищенням, припиненням або применшенням) суб'єктивних прав і законних інтересів інших осіб, що є неприпустимим щодо основних принципів цивільного права, за винятком можливого обмеження цивільних прав на підставі закону і лише у такий спосіб, у який це є необхідним для захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави [9, с. 376]. Теоретичним виразом цього правила є так званий принцип генерального делікту. Зокрема, будь-який юридичний факт, результатом якого є заподіяння шкоди, презюмується протиправним і повинен визнаватися деліктом.

У літературі висловлюється думка, що згадане вище положення дає підстави для застосування загальних норм цивільного законодавства про повне відшкодування шкоди, заподіяної правомірними діями під час припинення терористичного акту, що, безумовно, свідчить про намір законодавця повністю відшкодувати шкоду, заподіяну такими діями [10, с. 48].

Отже, можна припустити, що введення законодавцем такої норми є вираженням основної мети цивільної відповідальності, якою є відновлення прав потерпілого. Отже, обов'язок з відшкодування шкоди, заподіяної правомірними діями під час

припинення терористичного акту або проведення контртерористичної операції, є заходом захисту суб'єктивних цивільних прав.

Стосовно відшкодування державою шкоди, заподіяної діями третіх осіб, тобто терористами, значимо таке. Державні компенсації потерпілим від злочинів, зокрема і від акту тероризму, є однією з прогресивних форм відновлення цивільних прав потерпілих. У літературі їх називають фінансово налагодженою системою допомоги з боку держави особам, які опинилися у важкій життєвій ситуації [11, с. 95].

Правові норми, що передбачають виплату компенсації жертвам злочинності, зокрема терористичних актів, діють у багатьох країнах. В Австрії, ФРН, Новій Зеландії, Великобританії, Франції, Фінляндії, у деяких штатах США і провінціях Канади та Австралії компенсаційні виплати здійснюються зі спеціальних державних або громадських фондів [12].

Питання про необхідність відшкодування шкоди коштом держави шляхом компенсацій виникло не сьогодні, проте тільки у шістдесяті роки минулого століття ця ідея отримала, нарешті, практичне втілення. Так, Європейська конвенція з відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів, прийнята 24 листопада 1983 року [13], визначає, що держава відшкодовує збитки, коли не може бути забезпечене їх відшкодування з інших джерел, тим, хто через умисні насильницькі злочини зазнав серйозної шкоди щодо фізичного стану або здоров'я, а також тим, хто перебував на утриманні загиблих внаслідок такого злочину (стаття 2). Компенсація повинна покривати принаймні втрату доходу, витрати на медикаменти та госпіталізацію, витрати на поховання, аліменти, утриманців (стаття 4).

Відповідно до пункту 14 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочину і зловживань владою, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 року [14], жертвам слід надавати необхідну матеріальну, медичну, психологічну та соціальну допомогу з урядових, добровільних, громадських і місцевих джерел.

Зазначені вище положення міжнародно-правових актів не втілилися в Основному законі України. Вперше в українському законодавстві відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок терористичного акту, було виділено окремою нормою в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» (стаття 19) [15]. Підкреслювалася можливість подальшого стягнення виплачених сум із заподіявача шкоди в порядку, встановленому цивільно-процесуальним законодавством.

Проблема визначення правової природи виплачуваного державою відшкодування через заподіяння шкоди внаслідок терористичного акту викликає в літературі дискусію щодо того, це ци-

вільно-правова відповідальність або публічно-правовий механізм надання мінімуму компенсації.

Для механізму приватної відповідальності, як правило, характерною є наявність відносин регресу між державою (державною організацією), що надала потерпілому компенсацію, і безпосереднім заподіявачем шкоди. Цей механізм може передбачати також прийняття судового рішення про стягнення певної суми щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочинами, і щодо компенсації всіх видів шкоди, встановлених судовим рішенням (зокрема, це стосується компенсації моральної). Механізм публічно-правової відповідальності характеризується наданням від імені держави як суб'єкта підвищеної соціальної відповідальності безоплатного відшкодування жертвам злочинів, тобто не передбачає жодних відносин регресу. Для виплати компенсації, як правило, достатньо простого юридичного факту – заподіяння шкоди, наприклад, внаслідок терористичного акту. На відміну від першого механізму другий передбачає тільки компенсацію майнових втрат.

Правову природу державних компенсацій, передбачених Законом України «Про боротьбу з тероризмом», здавалося б, слід визначити як публічно-правовий механізм захисту прав потерпілих. З іншого боку, ніхто не обмежує державу у праві звернутися в порядку регресу до завдавачів шкоди, яка виникла внаслідок терористичного акту, у порядку статті 1191 Цивільного кодексу України [4]. Майновий характер відшкодування, компенсаційна функція виплат, походження цього обов'язку з деліктного зобов'язання також свідчать на користь цивільно-правової природи таких державних компенсацій.

На нашу думку, правильніше говорити про змішану правову природу зазначених виплат. Суми, що виплачуються потерпілим у рамках надання державних допомог, як правило, визначені заздалегідь і складають конкретну суму, однакову для всіх потерпілих або різну залежно від категорії, до якої належить потерпілий. Розмір же цивільно-правової відповідальності не може бути заздалегідь визначеним.

Відповідальність держави перед потерпілими від актів тероризму за своєю природою є досить важливою. Деякі учені вважають, що випадки застосування відшкодування шкоди за відсутності вини не належать до виду майнової відповідальності, а є формою розподілу випадкових збитків [16, с. 175]. Інші науковці, критикуючи таку позицію, зазначають, що навіть вища доцільність, з якою держава розподіляє ці збитки, не може порушувати конституційний принцип відповідальності тільки за вину. А усічений склад правопорушення, тобто за відсутності вини, є юридичною технікою, яку законодавець використав для

якнайшвидшої реалізації прав кредитора щодо відновлення його майнового стану до попереднього рівня або відновлення здоров'я у разі заподіяння шкоди особі [17, с. 15]. О.С. Іоффе стверджував, що такий обов'язок держави відшкодувати шкоду є не санкцією за правопорушення, а стимулом до поведінки, спрямованої на зменшення ймовірності заподіяння шкоди [18, с. 170].

Прихильники так званої теорії заходів відповідальності вважають, що держава бере на себе ризик помилок, які є неминучими з огляду на можливу випадковість або обмежену здатність пізнання людиною обставин тих подій, що вже сталися. Казна держави виконує як компенсаційні, так і публічно-правові функції [19, с. 14]. З огляду на це виникає запитання щодо того, чи слід враховувати можливість застосування державного примусу до самої держави в разі покладання нею на себе відповідальності за шкоду, заподіяну актом тероризму. Відповідь на це питання можна знайти у С.Ю. Ріпінського [20, с. 58]. Автор звертає увагу на те, що в цьому разі мова повинна йти не про здійснення потерпілим примусових заходів щодо держави, а про те, що держава реалізує заходи відповідальності (здійснює державний примус) щодо самої себе, обґрунтовуючи це твердження положеннями теорії правової держави і поділу влади.

Отже, встановлення майнової відповідальності держави за шкоду, заподіяну особі злочином терористичного характеру, обґрунтовують такі аргументи:

1) держава повністю взяла на себе обов'язок щодо підтримки правопорядку і забезпечення безпеки, тому усунення наслідків злочину, зокрема і шляхом відшкодування заподіяної шкоди, також має стати завданням держави, оскільки її правоохоронні органи не змогли запобігти злочині;

2) відшкодування шкоди державою сприяло би не тільки повнішому задоволенню законних інтересів потерпілого, але і досягненню завдань стосовно загальної превенції;

3) відшкодування шкоди державою могло б сприяти подоланню пасивності громадян, які стають очевидцями злочину;

4) держава має у своєму розпорядженні кошти, які надходять внаслідок застосування до засуджених заходів покарання майнового характеру.

Деякі вчені справедливо зазначають, що держава, покладаючи на себе відповідальність за шкоду, заподіяну терористами, керується необхідністю максимального захисту й охорони інтересів потерпілого. Говорити про вину держави (у широкому сенсі) можна лише опосередковано, оскільки підготовка до акту тероризму має високий рівень латентності [21, с. 31].

Аналізуючи суб'єктивну сторону деліктного зобов'язання під час скоєння терористичного

акту, учасником якого є держава як суб'єкт, на який покладено обов'язок з відшкодування, вважаємо, що цивільно-правова відповідальність держави виникає незалежно від вини.

Отже, положення Закону України «Про боротьбу з тероризмом» є заходами захисту держави, що виражаються у формі грошової компенсації особам, які постраждали внаслідок акту тероризму, і спрямовані на відновлення майнових і немайнових прав потерпілих. Водночас покладання відповідальності на терористів, які заподіяли шкоду як фізичним та юридичним особам, так і державі, слід вважати заходом відповідальності, спрямованим на покарання і виправлення осіб, які вчинили акт тероризму, попередження злочинів терористичного характеру і компенсацію грошових коштів, виплачених державою потерпілим.

Отже, цивільно-правова відповідальність не повинна виконувати невласиві їй функції. Зобов'язання, які випливають із заподіяння шкоди, мають самостійну задачу, яка не стосується ні соціального забезпечення, ні державного страхування. Остаточне закріплення в сучасному законодавстві інституту відшкодування шкоди, заподіяної органами державної влади чи їх посадовими особами, підкреслює основний принцип участі держави у цивільних правовідносинах – принцип участі нарівні з іншими суб'єктами.

Захист інтересів потерпілих повинен здійснюватися за допомогою механізмів як публічного правового, так і приватного правового характеру (використання комплексного міжгалузевого підходу). Державна допомога жертвам терористичних актів може полягати у виплаті потерпілим фіксованих, заздалегідь визначених сум, а також в обов'язковому державному страхуванні певного кола осіб. Такі витрати можуть бути спрогнозовані і закладені у державному бюджеті. Ми вважаємо, що добре налагоджена система державних компенсацій, що функціонує в рамках створеного державою фонду допомоги жертвам злочинів, стане важливою гарантією формування стабільності та міцності зв'язків держави і особи, а також їх взаємної відповідальності [22, с. 20].

Отже, основною особливістю відповідальності держави за шкоду, заподіяну внаслідок терористичного акту, є те, що підставою її настання є складний юридичний факт особливого роду – терористичний акт, тобто факт нанесення потерпілому шкоди внаслідок терористичного акту. Усі види обов'язків держави з відшкодування шкоди потерпілим, заподіяної терористичним актом, мають цивільно-правову природу. Різниця таких обов'язків полягає у тому, що останні можуть бути заходом відповідальності (за наявності підстав і умов, передбачених законом) та (або) заходом захисту.

Література

1. Первомайський О.О. Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування, на підставі положень ст. 1173 ЦК України. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ppip_2015_14_22.pdf.
2. Рухтин С. Ответственность государства перед жертвами терроризма в свете решений Европейского суда по правам человека. Российская юстиция. 2004. № 6. С. 50–52.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/435-15>.
5. Хоменко М.М. Відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2013. 20 с.
6. Коссак В.М. Проблеми цивільно-правової відповідальності держави. Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного приватного права (Матвеевські цивільні читання): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. К.: КНТ, 2011. С. 38–43.
7. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901970787>.
8. Гражданское право: учебник / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. 4-е изд. СПб., 2004. 776 с.
9. Кузнецова Л.В. Спорные вопросы деликтной ответственности. Меры обеспечения и меры ответственности в гражданском праве: сборник статей / рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М.: «Статут», 2010. 413 с.
10. Красавчикова Л.О. Вопросы компенсации пострадавшим в результате террористических актов в свете практики Конституционного суда РФ. Закон. 2006. № 11 С. 47–52.
11. Козацкая В.Э. Гражданско-правовое регулирование возмещения вреда, причиненного преступлением: исторический и сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 Рязань, 2009. 211 с.
12. Compensation Policies for Victims of Terrorism. URL: <https://www.rand.org/pubs/periodicals/rand-review/issues/rr-08-02/compensation.html>.
13. European convention on the compensation of victims of violent crimes. URL: https://www.apav.pt/apav_v3/images/pdf/pk06032_031.pdf.
14. Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>.
15. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
16. Малеин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. М., 1968. 207 с.
17. Ткач І.В. Держава Україна як суб'єкт недоговірних зобов'язань: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2014. 20 с.
18. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л.: «Изд-во ЛГУ», 1955. 309 с.
19. Жила О.В. Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби Укра-

їни: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. О., 2009. 20 с.

20. Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. СПб., 2002. 229 с.

21. Кокоева Л.Т., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н. Гражданско-правовой механизм возмещения вреда, причиненного актом терроризма: монография. М.: Юрист, 2009. 504 с.

22. Козацкая В.Э. Правовые формы возмещения преступного вреда. Адвокатская практика. 2009. № 1. С. 18–22.

Анотація

Мамушкіна А. І. Цивільно-правова відповідальність держави за шкоду, завдану терористичним актом. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю особливостей притягнення держави до цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану внаслідок вчинення терористичного акту. Досліджується склад деликтного зобов'язання, що виникає у разі відшкодування державою шкоди, завданої терористичним актом. У статті на основі аналізу чинного законодавства зроблено висновок, що усі види зобов'язань держави з відшкодування потерпілим шкоди, заподіяної терористичним актом, мають цивільно-правову природу.

Ключові слова: терористичний акт, цивільно-правова відповідальність, відшкодування шкоди, деликт.

Аннотация

Мамушкина А. И. Гражданско-правовая ответственность государства за вред, причиненный террористическим актом. – Статья.

Статья посвящена раскрытию особенностей привлечения государства к гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный в результате совершения террористического акта. Исследуется состав деликтного обязательства, возникающего в случае возмещения государством вреда, причиненного террористическим актом. В статье на основе анализа действующего законодательства сделан вывод, что все виды обязанностей государства по возмещению потерпевшим вреда, причиненного террористическим актом, имеют гражданско-правовую природу.

Ключевые слова: террористический акт, гражданско-правовая ответственность, возмещение вреда, деликт.

Summary

Mamushkina A. I. The civil responsibility of the state for the damage caused by a terrorist act. – Article.

The article is devoted to the disclosure of peculiarities of state's bringing to civil responsibility for damage caused by the commission of a terrorist act. There is investigated the structure of a tort liability arisen in case of state's compensation for harm caused by a terrorist act. In the article on the basis of analysis of the current legislation there is drawn conclusion that all types of state's obligations to compensation for victims for harm caused by a terrorist act have a civil-law nature.

Key words: terrorist act, civil responsibility, compensation for harm, civil injury.