



**Володимир БОРДЕНЮК**

*здобувач кафедри цивільного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

**УДК 342**

## **ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕЛІКТНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ**

*Досліджено теоретичні та практичні проблеми участі територіальних громад у деліктних зобов'язаннях, що виникають у зв'язку із заподіянням майнової або моральної шкоди фізичним та юридичним особам рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами при здійсненні ними своїх повноважень. Зокрема, визначено підстави й умови виникнення відповідних деліктних зобов'язань, а також особливості відшкодування шкоди, завданої незаконними актами органів місцевого самоврядування. Крім того, виявлено розбіжності між Цивільним кодексом України та законодавчими актами публічного права з питань відшкодування шкоди, завданої незаконними актами органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *цивільне зобов'язання; деліктне зобов'язання; відшкодування шкоди; деліктна відповідальність; територіальні громади.*

**Постановка проблеми.** Згідно зі змістом Цивільного кодексу України (ЦК України) територіальні громади сіл, селищ та міст можуть бути учасниками як договірних, так і недоговірних цивільних зобов'язань, серед яких особливе значення мають деліктні зобов'язання, що виникають щодо відшкодування майнової або моральної шкоди, завданої особистим немайновим чи майновим правам фізичної або юридичної особи. У зв'язку із цим виникає потреба у дослідженні деліктних зобов'язань за участю територіальних громад.

Необхідність такого аналізу зумовлена багатьма чинниками, насамперед потребою удосконалення чинного законодавства України з питань захисту особистих немайнових та майнових прав фізичних і юридичних осіб у від-

носінах з органами публічної влади, до яких належать органи місцевого самоврядування. Адже практичне застосування відповідних норм нового ЦК України засвідчило наявність не тільки здобутків, а й певних проблем, які потребують розв'язання як на теоретичному, так і практичному рівнях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання деліктної відповідальності у різних аспектах досліджувалися у працях С.С. Алексєєва, М.М. Агаркова, А.М. Белякової, Д.В. Бобрової, О.В. Дзери, Ю.М. Дзери, Г.В. Ярменко, А.І. Загурулько, О.С. Іоффе, Т.С. Ківалової, Н.С. Кузнєцової, А.А. Лунца, І.Б. Новицького, О.О. Отраднової, В.Т. Смирнова, О.А. Собчака, Є.О. Харитинова, Я.М. Шевченко та інших. Проте у багатьох наукових розвідках питання деліктної відповідальності територіальних громад вивчене недостатньо.

**Метою статті (завданням)** є визначення кола та з'ясування особливостей деліктних зобов'язань, які виникають за участю територіальних громад в особі відповідних органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** ЦК України не містить визначення деліктного зобов'язання, тому це питання вирішується на доктринальному рівні. Зокрема, О.О. Отрадна з огляду на зміст ст. 1166 ЦК України, у якій вказано про загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду, визначає деліктне зобов'язання як «правовідношення, в силу якого одна сторона (потерпілий, кредитор) має право вимагати відшкодування заподіяної їй шкоди, а інша сторона (боржник) зобов'язана відшкодувати заподіяну шкоду в повному обсязі» [1, 174; 2 975]. Аналогічне визначення деліктного зобов'язання міститься і в інших джерелах [3, 717].

Оскільки деліктне зобов'язання є різновидом цивільно-правового, то воно має таку саму структуру, як і будь-яке інше цивільне зобов'язання. Його елементами є суб'єкти, об'єкт та зміст. Як і в інших цивільно-правових зобов'язаннях, сторонами деліктного зобов'язання є кредитор і боржник. Кредитором вважається особа, якій заподіяно шкоду (потерпілий), а боржником – особа, яка відповідає за заподіяну шкоду [4, 809]. Об'єктом деліктних зобов'язань є відшкодування, яке боржник зобов'язаний надати потерпілому, а їх змістом – право кредитора (потерпілого) вимагати відшкодування майнової чи моральної шкоди та обов'язок боржника надати таке відшкодування [4, 805; 2, 988].

У юридичній літературі загальними умовами настання відповідальності за завдану шкоду вважаються: протиправність поведінки особи, що заподіяла шкоду, причинний зв'язок між її протиправним діянням (дією чи бездіяльністю) та шкодою, що настала, вина особи, яка заподіяла шкоду [5, 798; 2, 980]. Проте деякі автори, ототожнюючи поняття «підстави» і «умови» виникнення деліктної відповідальності, нерідко до умов її настання відносять наявність шкоди [6, 8; 7, 752–753; 8, 480; 9, 7, 27; 10, 31], що не зовсім коректно. Річ у тім, що шкода – це обставина, яка за наявності певних умов може бути підставою для виникнення деліктного зобов'язання, а умови – це вигоди, яким вона має відповідати як юридичний факт. Тому, вважаємо, більш слушною є думка тих учених, які розглядають заподіяння шкоди як підставу

для виникнення деліктного зобов'язання, зміст якого становить обов'язок особи, яка заподіяла шкоду, відшкодувати її [2, 979; 3, 728.].

Водночас така позиція не повною мірою узгоджується з постулатами загальної теорії права, згідно з якими підставою для юридичної відповідальності, різновидом якої є цивільно-правова, є склад правопорушення. Саме тому дехто з авторів юридичною підставою для позадоговірної цивільно-правової відповідальності визнають склад цивільного правопорушення [4, 817–826; 5, 94; 11; 12, 7]

Докладно не аналізуючи аргументи, які наводяться на користь тієї чи іншої позиції, зазначимо, що великої розбіжності між наведеними підходами немає. Адже наявність суспільно шкідливих наслідків у вигляді шкоди є обов'язковим елементом матеріального складу правопорушення. Наприклад, прийняття органом місцевого самоврядування незаконного рішення – це завжди правопорушення, яке не обов'язково призводить до виникнення шкоди, що підлягає відшкодуванню в цивільно-правовому порядку. Саме тому мають рацію і ті вчені, які вважають підставою деліктної відповідальності наявність шкоди чи порушення суб'єктивних цивільних прав, оскільки цивільно-правова відповідальність є відповідальністю правопорушника перед потерпілим [13, 569]. Однак такий підхід може бути виправданий, якщо відшкодування шкоди розглядати як різновид недоговірного цивільного зобов'язання. Якщо ж відшкодування шкоди розуміти як різновид класичної цивільно-правової відповідальності, то її підставою є матеріальний склад правопорушення.

Вважаючи відшкодування шкоди різновидом цивільної позадоговірної відповідальності, варто зазначити, що їй притаманні всі функції цивільно-правової відповідальності, які, з одного боку, нерозривно пов'язані з функціями цивільного права, є їх своєрідним продовженням [3, 27–28; 14, 48–49], а з другого – загальними функціями юридичної відповідальності, до яких належать регулятивна, охоронна, виховна (превентивна), поновлювальна функції тощо [15, 266]. Зазначені функції, які іноді називаються по-іншому, притаманні й позадоговірній цивільно-правовій відповідальності. У літературі зміст цих функцій, серед яких визначальною є охоронна, зводиться до охорони суб'єктивних майнових та особистих немайнових прав фізичних і юридичних осіб від посягань усіх інших осіб та захисту їх від порушень, в результаті чого позадоговірні зобов'язання в науці цивільного права прийнято називати охоронними. Проте цим функціональне призначення цивільно-правової відповідальності, в тому числі деліктної, на нашу думку, не вичерпується. У сучасній юридичній науці розрізняють лише п'ять видів юридичної відповідальності (кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову та конституційно-правову) [15, 272], які забезпечують охорону суспільних відносин, урегульованих нормами всіх галузей вітчизняної системи права. Це зумовлено тим, що не може існувати стільки видів юридичної відповідальності, скільки існує галузей права. Цивільно-правова позадоговірна відповідальність у цьому аспекті не виняток, бо основне її функціональне призначення полягає в охороні суспільних відносин, впорядкованих нормами не

лише цивільного права, а й інших галузей права. Свідчення тому – наявність у законодавчих актах, що регулюють суспільні відносини у різноманітних сферах суспільного життя, бланкетних норм, які передбачають можливість притягнення фізичних та юридичних осіб до цивільно-правової відповідальності.

У доктрині цивільного права вважається, що суб'єктами деліктних зобов'язань можуть бути будь-які учасники цивільних правовідносин [4, 804; 3, 985], у тому числі й територіальні громади, які можуть виступати у деліктних зобов'язаннях як кредитори (потерпілі) і як боржники. При цьому характерною ознакою деліктних зобов'язань є те, що вони являють собою недоговірні, односторонні зобов'язання, в результаті чого територіальні громади можуть виступати в них або як кредитори (потерпілі), або як боржники. Зокрема, правові передумови участі територіальних громад у деліктних зобов'язаннях як кредиторів (потерпілих) містить ч. 3 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень». З огляду на зміст ч. 1 ст. 169 ЦК України, згідно з якою територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, є підстави вважати, що за загальним правилом вони можуть виступати кредиторами у зобов'язаннях з відшкодування шкоди, завданої їх особистим немайновим правам чи майну неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю будь-яких фізичних чи юридичних осіб.

Розглядаючи участь територіальних громад у деліктних зобов'язаннях як боржників, необхідно зазначити, що в цій ролі вони можуть виступати як у зобов'язаннях, що ґрунтуються на принципі генерального делікту (ч. 1 ст. 1166 та ч. 1 ст. 1167 ЦК України), так і в зобов'язаннях, що ґрунтуються на принципі спеціального делікту (ч. 2 ст. 1167, статті 1173, 1174, 1175 ЦК України).

Правові передумови участі територіальних громад як боржників у зобов'язаннях з відшкодування шкоди на принципах спеціального делікту передбачені у ст. 56 Конституції України, згідно з якою «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».

Принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність послідовно було втілено і в нормах нового ЦК України, відповідно до якого, незважаючи на те, що цитована вище стаття розміщена в Розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина», поширено дію зазначеного принципу не лише на фізичних, а й на юридичних осіб. Це втілюється у встановленні цивільної відповідальності держави, Автономної Республіки Крим та територіальних громад в особі органів місцевого само-



врядування за шкоду, завдану фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб.

У ЦК України ці питання, на відміну від Конституції України, врегульовані в трьох статтях, які передбачають окремо відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування (ст. 1173); завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ст. 1174); завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175). Крім того, згідно зі змістом зазначених статей така шкода має відшкодовуватися державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів та їх посадових і службових осіб. Вказані випадки заподіяння шкоди становлять особливу групу деліктних зобов'язань, які в науці цивільного права прийнято називати спеціальними деліктами. Їх специфіка полягає в тому, що держава, Автономна Республіка Крим та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, завдану незаконними актами відповідних органів публічної влади та їх посадових і службових осіб незалежно від їхньої вини.

Положення щодо питань відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями чи діями органів публічної влади, їх посадових або службових осіб, містять чимало інших законодавчих актів, які по-різному регулюють ці суспільні відносини. Відтак, набуває актуальності потреба наукового аналізу чинного законодавства з урахуванням здобутків як науки цивільного права, так і наук конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, що кваліфікуються як сфера публічного права.

Насамперед з точки зору економічності законодавства та юридичних наслідків непродуктивним вбачається підхід щодо встановлення в різних статтях ЦК України єдиного за змістом юридичного обов'язку держави, Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування відшкодовувати шкоду залежно від того, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якого саме суб'єкта владних повноважень її було завдано фізичній або юридичній особі: органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування (ст. 1173) чи посадовою або службовою особою відповідного органу публічної влади (ст. 1174). Зазначене непорозуміння виникає і згідно зі змістом ст. 1175 ЦК України, яка передбачає відшкодування шкоди, завданої у результаті прийняття відповідним органом нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований.

Про штучний характер встановлення відповідальності публічно-правових утворень у статтях 1173–1175 ЦК України свідчить те, що в доктрині цивільного права й досі відсутні будь-які переконливі аргументи про переваги запропонованого у ЦК України способу вирішення відповідних питань, що

підтверджується і змістом публікацій, присвячених науково-практичному тлумаченню вказаних вище положень ЦК України. Так, на думку Ю.М. Дзери, особливістю відповідальності, передбаченої ст. 1174 ЦК України, є те, що «вона підлягає застосуванню у разі, якщо відома конкретна посадова особа або службова особа органу публічно-правового утворення, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якої завдано шкоди фізичній або юридичній особі» [8, 483]. При цьому автором не зазначено, в чому саме полягають особливості такої відповідальності, яке юридичне значення має факт наявності відомостей про конкретну посадову особу або службову особу органу публічно-правового утворення, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якої завдано шкоди фізичній або юридичній особі, для притягнення такого публічно-правового утворення до відповідальності за шкоду, завдану такою особою.

Не містить відповідного обґрунтування і стаття М.М. Хоменка, в якій досліджено особливості відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами у сфері нормотворчої діяльності. У ній констатовано, що «ст. 1075 ЦК України не передбачає відшкодування шкоди, завданої прийняттям актів ненормативного характеру» [16, 256].

На думку автора, запровадження відповідальності певних публічно-правових утворень у різних статтях ЦК України (статті 1173–1175) вбачається недоцільним з таких підстав.

По-перше, у доктрині конституційного та адміністративного права аксіомою є те, що посадові та службові особи, які займають відповідні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, виражають не власну волю, а зазначених вище органів, які, у свою чергу, виражають волю публічно-правових утворень [17, 412–413; 18, 52; 19, 116–118]. Діючи в межах повноважень (прав і обов'язків), що закріплені законом чи іншим нормативним актом за певною посадою як структурною одиницею державного органу чи органу місцевого самоврядування, вони діють як їх уповноважені представники, а тому їхні дії незалежно від наявності застережень у законах мають розглядатися як дії відповідних органів публічної влади, що виражають волю відповідних публічно-правових утворень. Такий підхід вбачається з положень Конституції України, згідно зі змістом яких органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, в яких втілена воля держави.

По-друге, недоцільність встановлення в окремій статті ЦК України цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану посадовими або службовими особами відповідних органів публічної влади, пояснюється тим, що вони не є і не можуть бути суб'єктами цивільного права. Згідно зі змістом статей 2, 170–172 ЦК України учасниками цивільних відносин є держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, які набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи відповідних публічно-правових утво-

рень в межах їхньої компетенції, встановленої законом. Це означає, що за дії своїх посадових або службових осіб цивільно-правову відповідальність з відшкодування шкоди повинні нести відповідні публічно-правові утворення, а тому спроби встановити цивільно-правову відповідальність посадових чи службових осіб поза межами відповідальності органів публічної влади не зовсім коректні. Такі недоліки, до речі, притаманні й багатьом іншим законодавчим актам, зокрема законам України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 27), «Про державну службу» (ст. 38), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 23), які в тому чи іншому варіанті передбачають можливість притягнення посадових або службових осіб відповідних органів публічної влади до цивільно-правової відповідальності, в тому числі за шкоду, завдану їх незаконними діями, хоча за змістом цивільного законодавства вони не є суб'єктами цивільного права.

По-третє, вбачається зайвою і ст. 1175 ЦК України, яка встановлює відповідальність органів публічно-правових утворень за шкоду, завдану ними у результаті прийняття нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, оскільки поняття нормативно-правового акта є складовим більш загального терміна «правовий акт», який, по суті, є синонімом вжитого у статтях 1173, 1174 ЦК України поняття «рішення».

По-четверте, штучний характер встановлення відповідальності публічно-правових утворень у різних статтях ЦК України (зокрема, статтях 1173–1175) простежується і в тому, що згідно з їх змістом шкода в результаті відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від того, який саме владний суб'єкт прийняв незаконне рішення чи вчинив іншу незаконну дію (орган чи його посадова або службова особа), в результаті прийняття (видання) якого саме акта чи рішення (індивідуального чи нормативно-правового характеру) було завдано шкоду.

У положеннях як Конституції України, так і ЦК України простежується певна непослідовність. Адже відповідно до їхнього змісту шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, їх посадовими або службовими особами, має відшкодовуватися державою, Автономною Республікою Крим, а шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими або службовими особами, – органами місцевого самоврядування. Це, на думку автора, не повною мірою узгоджується з положеннями ст. 140 Конституції України, згідно з якими первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, та статей 2, 170–172 ЦК України, за змістом яких учасниками цивільних відносин у єдиному контексті з державою та Автономною Республікою Крим є саме територіальні громади, які набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом. Сюди ж можна віднести і положення ст. 175 ЦК України, в яких ідеться про відповідальність за своїми зобов'язаннями саме територіальних громад, а не їхніх органів.

Не має юридичного значення і така формальна особливість, згідно з якою шкода, завдана відповідними органами публічної влади та їх посадовими або службовими особами, відшкодовується незалежно від вини цих органів, їх посадових або службових осіб, оскільки сам факт прийняття (видання) незаконного рішення чи вчинення інших незаконних дій свідчить про наявність вини, яка може бути у формі умислу або необережності. Практичне спростування цієї презумпції навряд чи можливе, оскільки посадові або службові особи відповідних органів при здійсненні своїх повноважень об'єктивно повинні знати закон і підпорядковувати йому свої дії. При цьому категорія вини (як психічного ставлення особи до вчиненого нею діяння та його наслідків) може застосовуватися виключно до фізичної особи, а не до органів публічної влади, якими, наприклад, є відповідні представницькі органи місцевого самоврядування. З цих міркувань застереження статей 1173–1175 ЦК України, згідно з якими відповідна шкода відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини відповідних органів та їх посадових чи службових осіб, не мають юридичного значення, оскільки прийняття (видання) незаконного правового акта свідчить про наявність вини відповідного органу публічної влади чи його посадової або службової особи. Очевидно, у статтях 1173–1175 ЦК України йдеться про відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями відповідних органів публічної влади та їх посадовими і службовими особами незалежно від встановлення осіб, винних у прийнятті (виданні) незаконних правових актів.

З огляду на викладене є достатні підстави вважати, що питання, яким присвячені статті 1173–1175 ЦК України, могли б бути регламентовані в одній статті, як це передбачено в Конституції України (ст. 56), а також у цивільних кодексах зарубіжних країн, де відповідні суспільні відносини з приводу відшкодування шкоди, заподіяної фізичній або юридичній особі в результаті незаконних дій (у тому числі в результаті видання незаконного правового акта) або бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, урегульовані в єдиному контексті в одній статті, без виокремлення шкоди, завданої посадовою особою органу державної влади чи органу місцевого самоврядування незаконними діями органів публічної влади (ст. 1005 Цивільного кодексу Грузії, ст. 922 Цивільного кодексу Республіки Казахстан, ст. 1069 Цивільного кодексу Російської Федерації).

Деякі розбіжності спостерігаються між відповідними положеннями ЦК України та Бюджетного кодексу України (БК України), який дещо «відкоригував» положення ЦК України, що визначають принципові засади відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями органів та посадових або службових осіб відповідних публічно-правових утворень. Наприклад, у ст. 25 БК України передбачено, що відшкодування такої шкоди має здійснюватися державою, Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом, шляхом безспірного «списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду», хоча ЦК України не передбачає прийняття спеціаль-



ного закону з цього питання. Згідно зі змістом ст. 1176 ЦК України спеціальним законом має встановлюватися лише порядок та випадки відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, органу досудового розслідування, прокуратури або суду. У такий спосіб БК України виключає можливість добровільного відшкодування шкоди державою, Автономною Республікою Крим та органами місцевого самоврядування, адже відшкодування такої шкоди не «на підставі рішення суду» буде розцінюватися як бюджетне правопорушення.

Відповідні орієнтири, яким, мабуть, має відповідати закон, про необхідність прийняття якого йдеться у ст. 25 БК України, містить п. 9 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» цього законодавчого акта. У вказаному пункті визначено особливості відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями чи діями відповідних органів публічної влади та їх посадовими або службовими особами, у майбутньому законі. Суть цих особливостей полягає в тому, що відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб, має здійснюватися державою, Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування за рахунок коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) в межах бюджетних призначень за рішенням суду в розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (підпункт 2). Тобто БК України всупереч вимогам положень ЦК України, відповідно до змісту яких шкода, завдана незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю, підлягає відшкодуванню в повному обсязі, не передбачає можливості відшкодування упущеної вигоди, під якою з огляду на зміст пп. 2 ч. 2 ст. 22 ЦК України слід розуміти «доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене». При цьому БК України містить й інші положення, що не повною мірою узгоджуються з ЦК України, який теж займає пріоритетне місце у системі законодавства України й виключає можливість довільного коригування чи відхилення від його засадничих положень при регулюванні тих чи інших суспільних відносин. Можливість встановлення на рівні інших законодавчих актів таких винятків має бути передбачена безпосередньо в ЦК України. А оскільки в ньому не йдеться про можливість встановлення у законі винятків щодо відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями відповідних органів публічної влади, то очевидним є те, що таке регулювання має ґрунтуватися на загальних засадах цивільного законодавства [20, 13].

Подібні розбіжності в регулюванні суспільних відносин щодо відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями відповідних органів публічної влади та їх посадовими або службовими особами, мають місце і в багатьох інших законодавчих актах. До них, зокрема, необхідно віднести Податковий кодекс України, в якому, на відміну від ЦК України, визначено, що «шкода, завдана неправомірними діями посадових осіб контролюючих орга-

нів, підлягає відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету, передбачених таким контролюючим органам» (ч. 3 ст. 21).

Варто висловити критичні зауваження щодо змісту положення ч. 1 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка регулює питання відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами. Зокрема, в ній передбачено, що «школа, заповідія юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом». Такий підхід, по-перше, не узгоджується з відповідними положеннями ст. 56 Конституції України та статей 1173–1175 ЦК України, згідно зі змістом яких така шкода має відшкодовуватися органом місцевого самоврядування. По-друге, не враховує того факту, що посадові особи органів місцевого самоврядування не є суб'єктами цивільного права, а тому вони не можуть нести цивільну відповідальність перед фізичними і юридичними особами.

**Висновки.** Отже, територіальні громади можуть виступати у різноманітних деліктних зобов'язаннях з відшкодування шкоди як кредитори і як боржники. Правові передумови їх участі в деліктних зобов'язаннях як боржників передбачені у положеннях ЦК України, згідно зі змістом яких територіальні громади несуть відповідальність за шкоду, завдану фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування (ст. 1173 Кодексу), його посадової або службової особи (ст. 1174 Кодексу), а також у результаті прийняття органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований (ст. 1175 Кодексу). Вказані випадки заподіяння шкоди належать до особливої групи деліктних зобов'язань, які в науці цивільного права прийнято називати спеціальними деліктами. Їх специфіка полягає в тому, що держава, Автономна Республіка Крим та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, завдану незаконними актами відповідних органів публічної влади та їх посадових і службових осіб незалежно від їх вини.

Юридичною підставою для настання цивільно-правової деліктної відповідальності органів місцевого самоврядування за завдану фізичним та юридичним особам шкоду є матеріальний склад правопорушення, що відображається у прийнятті органом місцевого самоврядування незаконного рішення. У зв'язку із цим основне функціональне призначення цивільно-правової позадоговірної відповідальності органів місцевого самоврядування за шкоду, завдану фізичним та юридичним особам, полягає в охороні суспільних відносин, врегульованих нормами не тільки цивільного (приватного), а й публічного права.

Підхід законодавця щодо встановлення в статтях 1173–1175 ЦК України відповідальності держави, Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування залежно від того, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю якого саме суб'єкта владних повноважень було завдано шкоду

фізичній чи юридичній особі, не має юридичного навантаження, оскільки зрештою відповідальність за шкоду, завдану відповідними суб'єктами владних повноважень, несуть держава, Автономна Республіка Крим або органи місцевого самоврядування. Не має юридичного навантаження і така особливність деліктної відповідальності публічно-правових утворень, згідно з якою шкода, завдана органами публічної влади, їх посадовими або службовими особами, відшкодовується незалежно від вини цих органів, їх посадових або службових осіб. Адже сам факт прийняття (видання) незаконного рішення чи вчинення інших незаконних дій свідчить про наявність їх вини, яка може бути у формі умислу або необережності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Отрадна О.* Договори між суб'єктами деліктних зобов'язань: принципи, можливості, межі / *О. Отрадна* // *Право України*. – 2012. – № 9. – С. 174–184.
2. *Цивільне право України. Особлива частина: підруч.* / *Т.В. Боднар, С.М. Бєрвєно та ін.; за ред. О.В. Дзєри, Н.С. Кузнєцової, Р.А. Майданика*. – [3-тє вид., перероб. і допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 1176 с.
3. *Цивільне право України: підруч. у 2 т.* / *В.І. Борисова, Л.М. Баранова, А.Г. Бірюкова та ін.; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спаси́бо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького*. – [2-ге вид., перероб. та допов.]. – Х.: Право, 2014. – Т. 2. – 816 с.
4. *Зобов'язальне право: теорія і практика: навч. посіб. для студ. юрид. вузів і ф-тів* / *О.В. Дзєра, Н.С. Кузнєцова, В.В. Луць та ін.; за ред. О.В. Дзєри*. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 912 с.
5. *Иоффе О.С.* Обязательственное право / *О.С. Иоффе*. – М.: Юридическая литература, 1975. – 880 с.
6. *Гражданское право: учеб. в 3 т.* / *Е.Ю. Валявина, Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев и др.; под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого*. – [4-е изд., перераб. и дополн.] – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – Т. 3. – 784 с.
7. *Цивільне право України: підруч. у 3 кн.* / *Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, І.А. Безклубий та ін.; за ред. Є.О. Харитонова*. – Одеса: Юридична література, 2006. – К. 3. – 832 с.
8. *Цивільне право України. Загальна частина: підруч.* / *С.М. Бєрвєно, В.А. Васильєва та ін.; за ред. О.В. Дзєри, Н.С. Кузнєцової та ін.* – [3-тє вид., перероб. і допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 976 с.
9. *Бе́лякова А.М.* Имущественная ответственность за причинение вреда / *А.М. Бе́лякова*. – М.: Юридическая литература, 1979. – С. 7, 27.
10. *Смирнов В.Т.* Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве: учеб. пособ. / *В.Т. Смирнов, А.А. Собчак*. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1983. – 152 с. – С. 31.
11. *Алексеев С.С.* О составе гражданского правонарушения / *С.С. Алексеев* // *Правоведение*. – 1958. – № 1.
12. *Матвеев Г.К.* Вина в советском гражданском праве / *Г.К. Матвеев*. – К., 1951 – С. 7.
13. *Брагинский М.И.* Договорное право / *М.И. Брагинский, В.В. Витрянский*. – 2-е изд. – М., 1999. – Кн. 1. Общие положения.
14. *Гражданское право: учеб. в 4 т./ отв. ред. Е.А. Суханов*. – [3-е изд., перераб. и дополн.] – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 720 с.
15. *Теорія держави і права: навч. посіб.* / *С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін.* – К.: Академія, 2013. – 348 с.
16. *Хоменко М.М.* Відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами у сфері нормотворчої діяльності / *М.М. Хоменко* // *Часопис Київського університету права*. – 2012. – № 3. – С. 256–259.

17. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – [2-е изд., исправл. и дополн.] (по второму нем. изд.). – СПб.: Н.К. Мартынов, 1908. – Т. 1. – С. 412–413.
18. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
19. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. / В.М. Шаповал. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
20. Кузнєцова Н. Цивільний кодекс України: визнані здобутки кодифікації / Н. Кузнєцова, А. Довгерт // Право України. – 2014. – № 2. – С. 9–24.

**Борденюк В. Територіальні громади як суб'єкти деліктних зобов'язань / В. Борденюк // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 34–45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/chasopys/ua/pdf/5-2015/bordenuk.pdf>**

Владимир БОРДЕНЮК

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЩИНЫ КАК СУБЪЕКТЫ ДЕЛИКТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

*Исследованы теоретические и практические проблемы участия территориальных общин в деликтных обязательствах, возникающих в связи с причинением имущественного или морального вреда физическим и юридическим лицам решениями, действиями или бездействием органов местного самоуправления, их должностных лиц при осуществлении ими своих полномочий. В частности, определены основания и условия возникновения соответствующих деликтных обязательств, а также особенности возмещения вреда, причиненного незаконными актами органов местного самоуправления. Кроме того, выявлены противоречия между Гражданским кодексом Украины и законодательными актами публичного права по вопросам возмещения вреда, причиненного незаконными актами органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** гражданское обязательство; деликтное обязательство; возмещение вреда; деликтная ответственность; территориальные общины.

Volodymyr BORDENIUK

## TERRITORIAL COMMUNITIES AS SUBJECTS OF TORT LIABILITY

*This article researches the theoretical and practical problems of local communities participation in tort liabilities arising in connection with causing property or pecuniary damage to natural and legal persons by actions or omissions of local governments and their officials and employees while exercising authority. In particular, the article defines the reasons and conditions of the relevant tort liabilities and features of the damages caused by unlawful acts of local self-government. In addition, the article highlights the differences between the Civil Code of Ukraine and legislation on public law damages caused by unlawful acts of local self-government.*

**Keywords:** civil liability; tort liability; damages; tort responsibility; territorial communities.