

**Зауваження і пропозиції НААУ
до проекту Закону № 11134 від 29.03.2024 “Про внесення змін до Цивільного
кодексу України щодо відповідальності за шкоду, завдану державі, Автономній
Республіці Крим та територіальній громаді, та посилення захисту прав
добросовісного набувача”**

Комітетом з питань цивільного права та процесу Національної асоціації адвокатів України було опрацьовано зазначений проект Закону України. За результатами проведеного правового аналізу законопроекту НААУ вважає за доцільне висловити такі зауваження та пропозиції до нього.

1. Щодо позовної давності

Автори проекту Закону пропонують частину першу статті 268 доповнити пунктом 3-1 такого змісту:

«Позовна давність не поширюється на вимогу про відшкодування майнової шкоди, завданої державі, Автономній Республіці Крим або територіальній громаді внаслідок вибуття з їх власності майна в результаті незаконних рішень, дій, бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб».

Положеннями ст.ст. 256, 257 ЦК України встановлено, що позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогами про захист свого цивільного права або інтересу. Загальна позовна давність встановлюється тривалістю у три роки.

Частиною другою статті 2 ЦК України передбачено, що одним з учасників цивільних правовідносин є держава, яка згідно зі статтями 167, 170 цього Кодексу набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом, та діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.

Таким чином, запропоновані зміни звужують коло суб'єктів, які можуть звернутися за захистом своїх прав без застосування строків позовної давності, що не узгоджується із загальними засадами цивільного законодавства та обмежує інших суб'єктів у праві на судовий захист, що призводить до порушення принципу рівності.

З огляду на зміст статей 256, 261 ЦК України позовна давність є строком пред'явлення позову як безпосередньо особою, право якої порушене, так і тими суб'єктами, які уповноважені законом звертатися до суду з позовом в інтересах іншої особи – носія порушеного права (інтересу).

При цьому як у випадку пред'явлення позову самою особою, право якої порушене, так і в разі пред'явлення позову в інтересах цієї особи іншою уповноваженою на це

особою, відлік позовної давності обчислюється з того самого моменту: коли особа довідалася або могла довідатися про порушення її права або про особу, яка його порушила.

Таким чином, положення закону про початок перебігу позовної давності поширюється й на звернення посадових осіб, прокурора до суду із заявою про захист державних інтересів.

Аналіз наведених норм дає підстави для висновку, що необхідності в застосуванні спеціальних строків позовної давності немає, оскільки держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом, і перебіг позовної давності починається тільки коли посадові особи відповідного органу державної влади дізнаються про порушення майнових прав держави.

2. Щодо витребування майна

У законопроекті пропонується абзац другий частини другої статті 388 викласти в такій редакції:

"Майно не може бути витребувано від добросовісного набувача у разі, якщо таке майно вибуло з володіння держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади не з їх волі та внаслідок незаконних рішень, дій, бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб. Положення першого речення цього абзацу не перешкоджає застосуванню норм Закону України "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності", а також не застосовується щодо витребування майна, яке відповідно до закону не може бути приватизовано чи перебувати у власності або користуванні фізичних чи юридичних осіб".

Запропоновані зміни в цій редакції суперечать засадам захисту права власності та може призвести до обмеження власника майна у реалізації права на захист свого майна, що гарантовано ч. 4 ст. 41 Конституції України, яка визначає, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності.

Як зазначається у п. 1 ч. 2 Пояснювальної записки до проекту закону, його метою є вироблення ефективних механізмів відшкодування майнової шкоди, завданої державі, Автономній Республіці Крим чи територіальній громаді, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб.

Таким чином, метою запропонованих змін є саме захист права власності держави, Автономної Республіки Крим чи територіальної громади на майно, однак формулювання “Майно не може бути витребувано від добросовісного набувача у разі, якщо таке майно вибуло з володіння держави...” може призвести до обмеження такого права.

Водночас звертаємо увагу, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що ратифікований Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 року гарантує права на мирне володіння майном особи, яка законним шляхом, добросовісно набула майно у власність, і для оцінки додержання “справедливого балансу” в питаннях позбавлення майна мають значення обставини, за якими було набуто у власність, поведінка особи, з власності якої майно витребується.

3. Щодо відповідальності за завдану майнову шкоду

Автори проекту Закону пропонують внести доповнення до ст.ст. 1166 та 1190 ЦК України такого змісту:

"Шкода, завдана майну держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб, відшкодовується в повному обсязі посадовими або службовими особами, які її завдали". "Посадові або службові особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, спільними діями або бездіяльністю яких було завдано майнової шкоди державі, Автономній Республіці Крим або територіальній громаді, несуть солідарну відповідальність перед державою, Автономною Республікою Крим або територіальною громадою".

Таким чином, у запропонованих змінах відповідальність за майнову шкоду у повному обсязі покладають на посадових або службових осіб, які завдали шкоду майну держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю. Однак авторами не враховано, що майнове становище таких осіб може не покрити повною мірою завданої майнової шкоди державі.

Також автори законопроекту пропонують доповнити положення ЦК України статтею 1177¹ такого змісту:

"Стаття 1177¹. Відшкодування майнової шкоди, завданої державі, Автономній Республіці Крим або територіальній громаді незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб

1. Майнова шкода, завдана державі, Автономній Республіці Крим або територіальній громаді незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень,

відшкодовується посадовими або службовими особами, незаконні рішення, дії чи бездіяльність яких призвели до завдання такої шкоди.

2. У разі виявлення органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування обставин, що можуть свідчити про задання майнової шкоди державі, Автономній Республіці Крим або територіальній громаді внаслідок незаконних рішень, дій, бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб ці органи зобов'язані звернутися до суду з позовом до таких осіб у порядку, передбаченому процесуальним законом. При цьому органи, зазначені у першому реченні цього абзацу, у разі виявлення ознак кримінального правопорушення інформують про них відповідні правоохоронні органи.

Якщо орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування або інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не здійснює або неналежним чином здійснює їх, а також у разі відсутності такого органу, представництво інтересів держави в суді здійснює прокурор у порядку, передбаченому процесуальним законом.

3. У разі якщо рішення органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, яке призвело (прямо чи опосередковано) до вибуття із власності держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади їх майна, приймалося колегіально, то відповідачами за відповідним позовом в суді є усі особи, які голосували за прийняття такого рішення."

Щодо запропонованих змін слід зазначити, що діяльність службових осіб регулює Закон України "Про державну службу", у якому визначено механізм притягнення до матеріальної відповідальності службових осіб (ст.ст. 80 – 82 Закону). Закон України "Про державну службу" є спеціальним законом, а запропоновані зміни до ЦК України не узгоджуються з чинним законом.

Слід також звернути увагу, що у змінах до ст. 388 ЦК України мова йде про майно, яке вибуло з володіння держави, Автономної Республіки Крим або територіальної громади не з їх волі та внаслідок незаконних рішень, дій, бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб. У той же час як у запропонованих змінах до ст. ст. 1166, 11771, 1190 мова йде про майнову шкоду, завдану державі, Автономній Республіці Крим або територіальній громаді незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Запропоновані зміни також не узгоджені між собою, що призводить до відсутності визначення чітких обставин і механізмів для притягнення до відповідальності винних осіб.

Підсумовуючи вищезазначене, НААУ вважає, що законопроект не відповідає Конституції України, нормам Цивільного кодексу України, містить внутрішні протиріччя, а також є дискримінаційним залежно від виду права власності. Враховуючи викладене, НААУ не підтримує вказаний законопроект у запропонованій редакції.