

УДК 347.426:(352:340.134)

Куцин Антон Васильович

аспірант кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ПІДСТАВИ, УМОВИ ТА СУБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН З ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Особливу категорію судових справ складають справи з відшкодування шкоди, завданої владними органами. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування в рамках децентралізаційної програми призводить до розширення потенційної сфери зловживань та можливих порушень прав.

Загально визнаним напрямком діяльності органу влади є нормотворча функція, яка передбачає можливість установлення норм права відповідним суб'єктом. При цьому нормотворчість має триєдиний прояв: установлення, зміна та скасування правових норм. Законність нормативних актів органів місцевого самоврядування проявляється у: 1) прийнятті правових актів повноважним на те органом або посадовою особою в межах її компетенції; 2) дотриманні встановленого процесу вироблення, прийняття та набрання чинності актів; 3) у відповідності форми і змісту.

Стан дослідження теми. Питання відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування піднімалися такими вченими як О.О. Первомайський, М.М. Хоменко, М.С. Демкова, С.С. Коба, І.О. Лавриненко, Д.Я. Український, Р.Ю. Ханік-Посполітак, І.В. Болокан, О.А. Музика-Стефанчук та іншими. Однак питання відшкодування розглядалися у нерозривному зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої органами державної влади.

Серед завдань права загалом та цивільного права зокрема є захист прав від порушень і відновлення порушених прав. Зміни в правовому статусі органів місцевого самоврядування вимагає перегляду існуючих підходів до відшкодування шкоди, завданої органами місцевого самоврядування у

сфері нормотворчої діяльності. Саме тому **мета** даної статті – визначення підстав, суб'єктів та змісту

Виклад основного матеріалу. Існує три форми протиправної поведінки, внаслідок якої може бути завдана шкода: а) рішення; б) дії; в) бездіяльність. В контексті нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування законодавець вказує на єдину можливу форму – рішення органів місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на те, що стаття 1175 ЦК України визначає єдиною підставою виникнення деліктних правовідносин з відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності, прийняття органом самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, вважаємо, що застосування вузького підходу до визначення підстав виникнення деліктних правовідносин з відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності, не виправдані. Задля обґрунтування власної позиції необхідно звернутися до визначення поняття нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та окреслення сфери такої діяльності.

Під нормотворчою розуміється форма діяльності компетентних суб'єктів з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права [7, с. 48]. Суб'єктами нормотворчості можуть виступати будь-які уповноважені органи та посадові особи, рішення яких можуть містити в собі норми права. В широкому сенсі до учасників нормотворчого процесу можуть включатися всі залучені особи – аналітики, експерти, представники бізнесу чи громадськості.

Органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють нормотворчу діяльність, а також можуть приймати участь у правотворчому процесі інших органів держави.

В процесі безпосередньої правотворчості органи місцевого самоврядування готують та приймають підзаконні нормативні акти в межах власної компетенції та делегованих повноважень.

Правові акти органів місцевого самоврядування приймаються безпосередньо територіальною громадою або органами й посадовими особами місцевого самоврядування. До таких правових актів відносяться акти органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих), рішення, що приймаються на референдумах, зборах, сходах громадян, а також вінших формах та іншими органами, передбаченими законодавством про місцеве самоврядування [5, с. 64].

Участь у правотворчому процесі інших державних органів чи органів місцевого самоврядування іншої громади може полягати в виконанні будь-яких консультативно-допоміжних функцій, таких як розробка, рецензування, експертна оцінка проектів нормативних правових актів; підготовка пропозицій та обґрунтування необхідності прийняття, зміни чи скасування правової норми.

Отже, сфера нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування не обмежується лише прийняттям актів нормативного характеру, а сам процес нормотворчості характеризується стадійністю.

Як вже зазначалося, забезпечення законності нормативних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування передбачає не лише їх відповідність Конституції і законам України, а й прийняття актів визначеними суб'єктами в межах установлених для них законом повноважень із дотриманням правотворчої процедури і вимог юридичної техніки. Законодавчі встановлення із цього питання мають лише рамковий характер, віддаючи право регламентування процесу вироблення рішень органам територіальних громад.

Під стадіями нормотворчого процесу в літературі розуміються окремі завершені етапи діяльності уповноважених суб'єктів, зміст кожного з яких регламентовано так, що тільки безумовне виконання усіх його складових елементів дає можливість логічно перейти до наступного етапу [9, с. 104].

В. Барський пропонує такі стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування:

1) підготовку проекту нормативно-правового акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розроблення концепції);

2) офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевої ради;

3) проходження проекту нормативно-правового акта в місцевій раді (попереднє обговорення проекту у постійній комісії; обговорення проекту на пленарному засіданні; прийняття рішення щодо проекту);

4) промульгацію нормативно-правового акта (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера);

5) офіційне оприлюднення нормативно-правового акта [1, с. 62].

Процес опрацювання рішень різниться в кожній місцевій раді, оскільки регламенти місцевих рад, їх виконавчих комітетів, регламенти діяльності виконавчих органів по-різному окреслюють стадії ініціювання, підготовки, погодження і прийняття рішень. Загалом же будь-яке рішення органів місцевого самоврядування, що містить нормативний характер проходить три стадії: 1) ініціювання та підготовка проекту нормативно-правового акта; 2) попередній та офіційний розгляд проекту у місцевій раді; 3) прийняття та офіційне оприлюднення нормативно-правового акта [9, с. 106]. Виникає питання, чи може бути спричинена шкода, що підлягає відшкодуванню, на стадіях нормотворчості, що передують прийняттю нормативно-правового акта.

Ключовим питанням є встановлення можливості завдання шкоди на етапах нормотворчої діяльності, що передують прийняттю нормативно-правового акта. Вважаємо, що діяльність органів місцевого самоврядування на стадіях ініціювання та проектування нормативно-правових актів може завдавати шкоди (як матеріальної, так і моральної). Наприклад, збирання інформації щодо окремих фізичних чи юридичних осіб в межах аналітичної підготовки проекту акта може чинити негативний вплив на особисту чи ділову репутацію даних суб'єктів; висловлювання позицій суб'єктів нормотворчості в межах обговорення проекту може містити ознаки інших порушень цивільних прав осіб тощо.

Вважаємо також, що незаконна бездіяльність органу місцевого самоврядування (утримання від вчинення дій, які вони зобов'язані були вчинити відповідно до своєї компетенції) в сфері нормотворчості, тобто неприйняття необхідного акта може також чинити шкоду, яка може підлягати відшкодуванню. Звуження сфери дії норми статті 1175 лише до прийнятих рішень, що визнанні незаконними, означає недостатній рівень врегульованості даних правовідносин, а отже недостатній рівень їх захищеності.

Невирішеним на законодавчому рівні залишається суб'єктний склад даних правовідносин. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до елементів системи

місцевого самоврядування відносяться: 1) територіальна громада; 2) сільська, селищна, міська рада; 3) сільський, селищний, міський голова; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; 5) районні в місті ради, що створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; 6) районні та обласні ради, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 7) органи самоорганізації населення [3].

Повноваження різних елементів системи не є однаковими. Так, наприклад, гілка міського голови побудована за принципами владної вертикалі, яка передбачає, що голова: видає розпорядження, що не є нормативно-правовими актами; призначає і звільняє керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств; здійснює поточний контроль за їхньою діяльністю; визначає основні напрямки та повноваження тощо [2]. Отже, міський голова самостійно не приймає нормативних рішень, однак це не означає, що міський голова цілком ізольований від нормотворчої діяльності. Повноваження міського голови поширюються на інші стадії нормотворчої діяльності окрім прийняття рішення нормативного характеру, а отже міський голова може виступати суб'єктом завдання шкоди в сфері нормотворчої діяльності.

Умови відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності ідентичні загальним умовам відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами: необхідними є протиправність дій з прийняття незаконних актів; наявність шкоди; причинно-наслідковий зв'язок між прийнятим незаконним актом та виникненням шкоди; прийняття незаконного акту посадовою особою при виконанні останньою службових обов'язків [8, с. 258].

Отже, виникнення зобов'язання з відшкодування шкоди можливе за умови завдання цієї шкоди. Оскільки завдана шкода може мати майновий характер чи бути тільки моральною, то згідно з п. 3 ч. 2 ст. 11 ЦК України передбачається два різновиди підстав виникнення зобов'язань з відшкодування шкоди: а) завдання майнової (матеріальної) шкоди; б) завдання моральної шкоди іншій особі. Таким чином, підставами виникнення зобов'язання з відшкодування шкоди визнаються факти завдання шкоди майну фізичної або юридичної особи чи завдання моральної шкоди.

Дії чи бездіяльність органів публічної влади, а також прийняття ними незаконних рішень нерідко завдають моральної шкоди. Під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб.

Моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності (в тому числі інтелектуальної), прав, наданих споживачам, інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточуючими людьми, при настанні інших негативних наслідків.

Під немайновою шкодою, заподіяною юридичній особі, розуміються втрати немайнового характеру, що настали у зв'язку з приниженням її ділової репутації, посяганням на фірмове найменування, товарний знак, виробничу марку, розголошенням комерційної таємниці, а також вчиненням дій, спрямованих на зниження престижу чи підірив довіри до її діяльності [6].

Слід констатувати, що на сьогоднішній день досить важко в судовому порядку отримати повне задоволення всіх вимог щодо відшкодування шкоди, як матеріальної, так і моральної. З огляду на це позивачі часто завищують суми відшкодування, адже їх, як правило, задовольняють частково [4, с. 90].

Слушним є висловлене в літературі зауваження, що прогалиною вітчизняного законодавства є відсутність норм щодо обов'язкового публічного вибачення з боку органів публічної влади перед особами, що зазнали порушень своїх прав [4, с. 92]. Вважаємо, що відшкодування немайнової шкоди повинно супроводжуватися відновленням порушеного права, моральною компенсацією, невід'ємною складовою яких повинно бути публічне вибачення.

Висновки. Законодавство, що регулює відшкодування шкоди, завданої органами місцевого самоврядування в сфері нормотворчої діяльності потребує розширення кола правовідносин, на які воно поширюється, для забезпечення всебічного захисту цивільних прав інших суб'єктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
2. Врублевський О. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб / О. Врублевський. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/8751>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>
4. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правові проблеми відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної влади / О.А. Музика-Стефанчук // Право і суспільство. – 2012. – № 3. – С. 89-92.
5. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види / К.І. Наумова // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право. – 2014. – Вип. 26. – С. 63-66.
6. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 4 від 31 березня 1995 р. «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>
7. Судебная практика как источник права / отв. ред. Б. Топорнин. – М.:Изд-во ИГиП РАН, 2011. – 48 с.
8. 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. – Вип. 3–С. 256-260.
9. Шпак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / Ю.А. Шпак // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 103-108.

Куцин Антон Васильович

ПІДСТАВИ, УМОВИ ТА СУБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН З ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В статті розглянуті основні вихідні елементи динаміки правовідносин з відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності. Визначено поняття нормотворчої діяльності та її сферу, можливі суб'єкти протиправної поведінки в сфері нормотворчої діяльності та види шкоди, що може бути завдана. Розрізнено матеріальну та моральну шкоду, що може бути завдана органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності.

Ключові слова: відшкодування шкоди, органи місцевого самоврядування, нормотворча діяльність, суб'єкти правовідносин, зміст правовідносин.

Куцин Антон Васильевич

ОСНОВАНИЯ, УСЛОВИЯ И СУБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОРГАНОМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассмотрены основные исходные элементы динамики правоотношений по возмещению вреда, причиненного органом местного самоуправления в сфере нормотворческой деятельности. Определены понятие нормотворческой деятельности и ее сфера, возможные субъекты противоправного поведения в сфере нормотворческой деятельности и виды вреда, который может быть нанесен. Разделены материальный и моральный ущерб, который может быть причинен органом местного самоуправления в сфере нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: возмещения вреда, органы местного самоуправления, нормотворческая деятельность, субъекты правоотношений, содержание правоотношений.

Kucin Anton

GROUND, CONDITIONS AND SUBJECTS OF LEGAL RELATIONS FOR COMPENSATION OF DAMAGE CAUSED BY THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY IN THE FIELD OF RULE-MAKING ACTIVITY

The article deals with the main source elements of the dynamics of legal relations for the compensation of damage caused by the local self-government body in the field of normative activity. The concept of norm-setting activity and its sphere are defined, so as potential subjects of illegal behavior in the field of normative activity and types of harm that can be caused. There is a distinction between material and moral damage that may be caused by the local self-government body in the field of rule-making activity.

It is proved that the legislation regulating the compensation of damage caused by the bodies of local self-government in the sphere of rule-making activity requires the expansion of the range of legal relations to which it applies, in order to ensure the comprehensive protection of civil rights of other subjects.

Key words: compensation of harm, local self-government bodies, norm-setting activities, subjects of legal relations, content of legal relations.