

УДК 347.426.6:(352:340.132)

Куцин Антон Васильович,

аспірант кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Сьогодні ми є свідками змін в розумінні права на самоврядування в вітчизняному законодавстві. Започаткована реформа місцевого самоврядування, що обумовлена сучасними тенденціями державного будівництва в рамках європейського вектору, має перші практичні досягнення на шляху її реалізації. Однак, глобальні зміни, що слугуватимуть підґрунтям до фундаментальних зрушень в суспільній правосвідомості, правовій культурі територіальних громад і нації загалом, ще необхідно проводити.

Збільшення обсягу повноважень, що покладаються на органи місцевого самоврядування, розширення сфери впливу таких органів повинно одночасно супроводжуватися підвищенням рівня соціальної відповідальності обраних та сформованих органів. Поряд з наділенням органів місцевого самоврядування новими владними повноваженнями законодавець повинен передбачити гарантії захисту прав людини, національних інтересів та конституційного ладу в державі.

Основою будь-якої сучасної правової системи є дотримання прав людини. Особливий характер владних відносин передбачає ризики порушення цих прав, особливо в процесі нормотворчої та правозастосовної діяльності. Органу влади чи посадовій особі не обов'язково мати чіткий намір порушити конкретне право, достатньо лише необачно прийняти рішення, що не враховує інтереси всіх зацікавлених сторін та суб'єктів даних відносин поза їх волею. Для подібних та інших (зловживання владою) випадків чинним законодавством передбачено способи захисту порушеного права, серед яких є відшкодування шкоди, що завдана таким порушенням. Зі змінами конституційного законодавства в сфері діяльності органів місцевого

самоврядування необхідно переглянути й наукові погляди на відшкодування шкоди, завданої в процесі діяльності органів місцевого самоврядування.

Саме тому **мета** даної статті полягає в визначенні напрямів та методів дослідження субінституту відшкодування шкоди, що завдана органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності в умовах реформи місцевого самоврядування.

Стан дослідження теми. Питання теоретичного розуміння, законодавчого врегулювання та практичного застосування законодавства щодо відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування, розглядалися неодноразово такими науковцями 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 інші, однак, по-перше, питання такого відшкодування розглядалися у нерозривному зв'язку з відшкодуванням шкоди, завданої органами державної влади (що обумовлює загальний характер дослідження та неврахування специфіки владних відносин за участю органів місцевого самоврядування), по-друге, майже всі дослідники концентрують увагу на одному конкретному аспекті такого відшкодування (цивільно-процесуальний порядок стягнення коштів, середній розмір компенсацій, позасудовий спосіб відшкодування). Все вищевикладене свідчить про актуальність дослідження субінституту відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування в межах науки цивільного права.

Виклад основного матеріалу. Згідно обраного вітчизняним законодавцем підходу місцевого самоврядування тотожне формі публічної влади

територіальних громад. Специфіка сфери владних повноважень органів місцевого самоврядування зумовлює особливості нормотворчої діяльності останніх. Такі особливості обумовлюють своєрідність системи актів конкретного муніципального утворення, адже органи місцевого самоврядування виконують свої функції, керуючись окрім законів і підзаконних актів загальнодержавного значення актами органів місцевого самоврядування власної територіальної громади [2, с. 65].

Під нормотворчою розуміється форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права [5, с. 48]. Суб'єктами нормотворчості є будь-які уповноважені органи та посадові особи, рішення яких можуть містити в собі норми права.

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

Вплив діяльності з нормотворення на динаміку можливостей з реалізації цивільного права раніше не вивчався на галузевому рівні, хоча саме цей вплив уособлює зв'язок об'єктивного та суб'єктивного права. Досягнення ж загальнотеоретичної юриспруденції повинні стати основою дослідження даних питань на галузевому рівні.

Одночасно необхідно враховувати, що не будь-яка діяльність органів місцевого самоврядування містить ознаки нормотворчої. Дослідники виділяють серед рішень місцевого самоврядування, що можуть бути підставам порушення суб'єктивних прав, правові акти індивідуальної дії та нормативно-правові акти [3, с. 83]. Вважаємо, що згідно своєї компетенції органи місцевого самоврядування можуть приймати як підзаконні нормативно-правові акти, так і індивідуальні акти, що не мають ознак правових. Дії органів місцевого самоврядування можуть також мати форму безпосередніх дій, наприклад, при застосуванні примусових заходів (примусове вилучення, застосування фізичної сили, зброї тощо).

Теорія права дає нам також методологічну основу для багатостороннього дослідження тих правовідносин, що складаються при відшкодуванні шкоди, завданої нормативним рішенням органу місцевого самоврядування, та юридичним фактам, що їм передують.

Однією з передумов виникнення таких правовідносин є наявність цивільної деліктоздатності в органів місцевого самоврядування, що є частиною їх цивільної дієздатності. Органи місцевого самоврядування прямо не включаються до суб'єктів цивільних правовідносин згідно законодавства, од-

нак згідно з ч. 2 ст. 2 ЦК до учасників цивільних правовідносин віднесені як територіальні громади, так і інші суб'єкти публічного права. Згідно ж до ст. 169 ЦК територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Одночасно органи місцевого самоврядування є юридичними особами, хоча легалізація органів державної влади та органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права має свої особливості [4, с. 77]. Органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, в межах яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону (а отже мають деліктоздатність).

Одночасно виникає питання, чи має власну деліктоздатність територіальна громада, як суб'єкт цивільних відносин, що може самостійно приймати рішення шляхом прямої демократії. В літературі висловлена думка щодо необхідності вдосконалення чинного законодавства для випадків, коли органи місцевого самоврядування не будуть визнаватися учасником відносин з відшкодування шкоди, завданої незаконними діями посадових чи службових осіб таких органів, а учасником таких відносин згідно з законодавством буде прямо визначена відповідна територіальна громада [4, с. 77]. Докладне вивчення компетенції органів місцевого самоврядування та, головне, від якого імені приймаються ті чи інші рішення нормативного характеру дасть змогу оцінити життєздатність висловленої О.О. Первомайським пропозиції із вдосконалення чинного законодавства.

Зобов'язання, що виникають внаслідок заподіяння шкоди (деліктні) є найпоширенішим видом недоговірних зобов'язань, і виступають засобом захисту прав та законних інтересів суб'єктів права. У сучасних ринкових умовах такий спосіб захисту як відшкодування шкоди є основним для відновлення матеріального стану чи компенсації моральної шкоди потерпілій особі [1, с. 3].

Так як відшкодування шкоди, завданої нормотворчою діяльністю органу місцевого самоврядування, відноситься до правовідносин, що складаються на основі деліктних зобов'язань, тому необхідно досліджувати дані правовідносини через виділення їх особливостей перед загальною моделлю правовідносин. Питання відшкодування шкоди, завданої нормативним рішенням органу місцевого самоврядування, повинні також розглядатися в нерозривному зв'язку з іншими видами деліктних правовідносин. Необхідно проводити порівняння між відшкодуванням шкоди у даному випадку та в інших, передбачених цивільним законодавством.

Для досягнення практичної значимості дослідження питання відшкодування шкоди повинні також бути співвіднесені з практичною реалізацією права на захист, адже одним з невід'ємних цивільних прав є право на захист своїм правам та інтересам. В доктрині цивільного права на захист є основним елементом будь-якого суб'єктивного права [7, с. 75].

Деліктні зобов'язання мають чітко виражену правозахисну (охоронну) спрямованість. Вони будуються на імперативних засадах, надаючи переваги потерпілій особі. Правозастосовча практика покликана збалансувати інтереси потерпілого і правопорушника [1, с. 3].

Захист цивільних прав здійснюється на різних підставах та різними способами. Ч. 2 ст. 16 ЦК України серед способів захисту цивільних прав та інтересів називає як відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, так і визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [8]. Обидва ці пункти безпосередньо стосуються теми обраного дослідження, адже досліджувані правовідносини є безпосереднім прикладом застосування обох способів захисту цивільних прав.

Цивільне суб'єктивне право на відшкодування завданої суб'єкту шкоди в науці цивільного права відноситься до «засадничих», а отже має бути забезпечено можливістю його здійснення на розсуд володільця цього права у разі наявності для цього всіх фактичних та юридичних передумов» [3, с. 82].

Одним з напрямків дослідження є аналіз практичного застосування норм цивільного законодавства при відшкодуванні шкоди, завданої рішенням

органів місцевого самоврядування. Для визначення ефективності правового регулювання даних відносин необхідно дослідити динаміку звернень з позовами щодо відшкодування такої шкоди, правильність застосування суддями норм цивільного законодавства та законності рішень суду.

Потрібно зауважити, що ст. 1175 Цивільного кодексу України згадує лише фізичних та юридичних осіб як суб'єктів права на відшкодування шкоди в результаті прийняття нормативного органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований [8]. Однак згідно доктрини цивільного права та ч. 2 ст. 2 ЦК України поряд з фізичними та юридичними особами, учасниками цивільних правовідносин, а отже й носіями цивільних прав, можуть бути територіальні громади, держава, АРК, іноземні державами та інші суб'єкти публічного права. Практична реалізація можливості відшкодування шкоди, завданої прийняттям рішенням органів місцевого самоврядування, повинна бути досліджена з урахуванням судової практики, досягнень науки цивільного права та досвіду зарубіжних країн в законодавчому регулюванні цих питань.

Висновки. Отже, еволюція компетенції органів місцевого самоврядування та звичайна динаміка розвитку цивільних правовідносин створюють нові виклики для наукових розробок в сфері деліктних зобов'язань. Сучасні дослідження питань відшкодування шкоди, завданої нормативною діяльністю органів місцевого самоврядування мають враховувати актуальну правозастосовчу практику при визначенні методологічних підходів дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грін О.О. Делікти в цивільному праві України: Навчальний посібник: Альб. схем / О.О.Грін. – Ужгород: Видавництво ФОП Бреза А.Е., 2013. – 243 с.
2. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право. – 2014. – Вип. 26. – С. 63-66.
3. Первомайський О.О. Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування на підставі положень ст. 1173 ЦК України // Приватне право і підприємництво. – 2015. – Вип. 14. – С. 81-85.
4. Первомайський О.О. Органи та представники суб'єктів публічного права як учасників цивільних відносин // Приватне право і підприємництво. – 2014. – Вип. 13. – С. 76-80.
5. Судебная практика как источник права / отв. ред. Б. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 2011. – 48 с.
6. Хоменко М.М. Відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами у сфері нормотворчої діяльності // Часопис Київського університету права. – 2012. – Вип. 3. – С. 256-260.
7. Цивільне право України: Акад. курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Ін Юре, 2003. – Т. 1. Загальна частина. – 408 с.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України від 03.10.2003. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

Куцин Антон Васильович

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В статті розглянуто можливу проблематику дослідження питань відшкодування шкоди, завданої органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності, в сучасних українських реаліях. На основі норм вітчизняного законодавства, наявних досягнень юридичної науки та матеріалів юридичної практики було визначено основні вектори дослідження та методи досягнення дослідницьких завдань.

Ключові слова: відшкодування шкоди, органи місцевого самоврядування, нормотворча діяльність, реформа місцевого самоврядування.

Куцин Антон Васильевич

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ОРГАНОМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассмотрена возможная проблематика исследования вопросов возмещения вреда, причиненного органом местного самоуправления в сфере нормотворческой деятельности, в современных украинских реалиях. На основе норм отечественного законодательства, имеющихся достижений юридической науки и материалов юридической практики были определены основные векторы исследования и методы достижения задач исследования.

Ключевые слова: возмещение вреда, органы местного самоуправления, нормотворческая деятельность, реформа местного самоуправления.

Kucin Anton

METHODOLOGY OF THE STUDY OF THE CIVIL LEGAL REGULATION OF RISK OF A DAMAGE CAUSED BY THE LOCAL AUTHORITY IN THE FIELD OF NORMATIVE ACTIVITY

The article deals with the possible problems of studying the issue of compensation for damage caused by the local self-government body in the field of rule-making activity in contemporary Ukrainian realities. The main research vectors and methods for achieving the research objectives were identified based on the norms of domestic legislation, the available achievements of legal science and legal practice material.

Keywords: compensation of harm, bodies of local self-government, normative activity, reform of local self-government.