

*Каленчук А. М.,
здобувач кафедри цивільного права № 1
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

НОРМОТВОРЧІСТЬ ЯК СФЕРА МОЖЛИВОГО ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВОЮ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ШКОДИ

Анотація. У статті аналізується сутність нормотворчості як сфери можливого заподіяння державою шкоди суб'єктам приватного права. Підкреслено, що нормотворча діяльність держави – це складна і об'ємна сфера, яка містить потенційні ризики щодо завдання державою шкоди. Такі ризики можуть бути пов'язані із недосконалістю юридичної техніки, наявністю колізій у нормативно-правовому регулюванні, декларативністю положень законодавства, умисним виданням нормативних актів, які суперечать правовим актам вищої юридичної сили.

Ключові слова: нормотворчість, цивільно-правова відповідальність, відповідальність держави, відшкодування шкоди.

Постановка проблеми. Держава наділена виключними повноваженнями щодо управління більшістю сфер суспільного життя шляхом видання актів, які мають загальнообов'язкове значення. Ці акти приймаються відповідними органами держави, і тому на етапі від їх розробки до прийняття присутній елемент суб'єктивізму, через що у відповідних актах можуть бути присутні колізії, неточності чи взагалі неправильний підхід до регулювання тих чи інших суспільних відносин. Все це призводить до дискомфорту, правової невизначеності, а у самому гіршому випадку – до заподіяння цивільно-правової чи іншої шкоди різним суб'єктам. Вищевказане обумовлює необхідність розгляду нормотворчості держави як сфери можливого завдання цивільно-правової шкоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вказаним питанням у тій чи іншій мірі приділяли увагу Ю. Бисага, Н. Іванчук, В. Коссака, А. Крижанівський, О. Ленгер, А. Нечипоренко, Н. Якимчук та інші. Поряд з цим, питання визначення нормотворчі як сфери потенційного завдання цивільно-правової шкоди фізичним і юридичним особам і по сьогодні залишається мало дослідженим, а проблем у вказаній сфері виникає все більше, і у зв'язку з чим вказані питання особливо актуалізуються.

Мета цієї роботи полягає у розгляді нормотворчості як сфери можливого завдання державою цивільно-правової шкоди.

Виклад основного матеріалу. Нормотворча діяльність держави – питання, яке знайшло своє відображення у рамках загальної теорії держави і права. Особливо великий внесок в науку з цього приводу здійснив М. В. Цвік, який неодноразово наголошував у своїх працях, що джерелом набуття реальними суспільними відносинами нормативного характеру є здебільшого не зовнішній вплив, не державне втручання, а їх постійна повторюваність. Саме завдяки цьому поступово складаються найбільш загальні нормативні положення у всіх сферах суспільного життя. Більша їх частина у вигляді звичаїв, моралі, релігійних настанов тощо формується, розвивається та втілюється в життя стихійно, на основі саморегулювання. Вони реалізуються завдяки певним переконанням, через звичку, завдяки моральному впливу [1, с. 3-13]. На його думку, право існує нібито на двох рівнях. Перший, який становить основу права, складають правовідносини і норми, що виникають безпосеред-

ньо на базі фактичних відносин, які склалися у суспільстві. Як юридичний вираз цих відносин і завдяки своїй повторюваності, вони набувають ознак нормативності. На другому рівні держава сама формулює правові норми, на основі яких виникають правові відносини, що реалізують їх повторюваність [2, с. 30-31].

Фахівці зазначають, що нормотворчість – основна, початкова ланка механізму правового регулювання. Воно починається тоді, коли необхідність нововведень вже назріла, їх напрям вже визначений суспільним розвитком. На цьому етапі в процес нормотворення вступають компетентні державні органи [3, с. 18].

Насправді, тільки такий підхід до створення і прийняття правових актів державою можна визнати єдиною можливою у правовій, демократичній державі. Однак, практика, на жаль, демонструє, що інколи представники держави у прийнятті відповідних рішень орієнтуються не на інтереси фізичних та юридичних осіб, а на власні інтереси. Не дарма, новий Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [4] містить статтю 67, у якій передбачено, що нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства за запобігання корупції, органу місцевого самоврядування. Це говорить про те, що далеко не завжди дотримується такий «ідеальний» порядок утворення правових норм, який описується на рівні теорії права.

В сучасній теорії права нормотворчість прийнято розглядати як логічне завершення правотворчості, оскільки правотворчість – це більш широке поняття, яке включає, окрім нормотворчості, тобто процесу видання відповідними органами правових приписів, ще й стадію формування права у результаті багаторазового повторення суспільних відносин. Як вказують фахівці, цей останній етап формування права – його юридичне оформлення – здійснюється компетентними державними органами [2, с. 18]. Поряд із цим, не всі вчені поділяють такий підхід до розуміння сутності нормотворчості, ототожнюючи її з правотворчістю, говорячи про необхідність застосування саме останнього поняття. Їх аргументи зводяться до того, що термін «правотворчість» вживається у більш широкому значенні, коли ж мова йдеться про відомче регулювання правових відносин, зазвичай використовується поняття «нормотворчість»; нормотворчість притаманна в основному діяльності окремих органів держави, тоді як правотворчість звичайно розуміється як діяльність держави у цілому, всіх її компетентних органів [5, с. 226-229].

Видається, що перший підхід є більш переконливим. І не тільки тому, що правотворчість є більш широким поняттям з позицій утворення правових актів, а й тому, що право як ба-

гатогранне суспільне явище включає також його існування у інших формах – судового прецеденту, правового звичаю, правового договору. У той же час, категорія нормотворчості стосується виключно видання відповідними інституціями нормативно-правових актів. З цього приводу досить влучною є позиція А. Ф. Крижанівського, який наголошує на необхідності відрізнити нормотворчість від правотворчості як соціального процесу формування права (правоутворення). При цьому автор відмічає, що нормотворчість – це складова правотворчості [6, с. 376].

Отже, нормотворчість можна визначити як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах [7, с. 378]. Відтак, ця діяльність має бути таким чином урегульована, щоб найбільш адекватно сприяла прийняттю виважених, ефективних, ґрунтовно опрацьованих нормативно-правових актів відповідного рівня. В протилежному випадку виникають підстави для скасування цього акту, яким може завдатися й шкода особам, на права яких цей акт чинив вплив.

Загалом, відшкодування школи державою у зв'язку із завданням матеріальної шкоди шляхом здійснення неналежної нормотворчої діяльності, є частиною більш глобального і складного питання – цивільно-правової відповідальності держави України. Воно є складним не тільки на теоретичному, а й на практичному рівні. Так, слід погодитися з думкою О. Первомайського, який підкреслює, що притягнення держави України, як і будь-якого іншого учасника цивільних відносин, до цивільно-правової відповідальності передбачає вчинення необхідних дій та ухвалення (прийняття) рішень компетентними органами державної влади. У зв'язку з цим виникає складна проблема конфлікту інтересів, оскільки фактичне притягнення держави до цивільно-правової відповідальності, наприклад у спосіб виконання судового рішення про відшкодування державою майнової шкоди, можливе лише у випадку або добровільного виконання боржником судового рішення, або примусового виконання, що буде здійснюватися органами державної влади, які, звісно, є органами держави-боржника. У зв'язку з цим складатиметься ситуація, у якій держава в особі своїх органів має забезпечити притягнення до цивільно-правової відповідальності самої себе [8, с. 63].

При цьому Конституція України як правової, соціально орієнтованої держави містить ряд засадничих положень, які зобов'язують у відповідних ситуаціях добровільно і в повній мірі відшкодувати фізичним і юридичним особам завдану цивільно-правову шкоду. Як приклад, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3), що вона має робити, в тому числі приймаючи відповідні нормативно-правові акти. Існує однозначний конституційний принцип щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19). Це стосується і прийняття нормативно-правових актів, і правозастосування, що безпосередньо відбивається на суб'єктивних правах та інтересах фізичних та юридичних осіб. Відповідно, в ст. 56 Конституції закріплюється, що 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. А у разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням (стаття 62) [9].

Відповідну деталізацію ці положення, зокрема набули у Рішенні Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року у справі № 1-22/2001 [10], де вказано, що Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Стаття 55 Конституції України надає кожному право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Відшкодовується також державою завдана безпідставним осудженням шкода у разі скасування вироку суду як неправосудного (стаття 62 Конституції України). І хоча у цьому випадку в першу чергу йдеться про можливість застосування заходів відповідальності конституційно-правового чи міжнародно-правового характеру, все ж вказані загальні підходи можуть бути поширені і на питання цивільно-правової відповідальності держави у сфері нормотворчості.

У вищевказаному Рішенні наголошено також і на тому, що Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, встановивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них. Отже, за аналогією з конституційно-правовою відповідальністю (наприклад, розпуском Верховної Ради України у разі настання чітко передбачених у Конституції підстав), важливо визначити чіткі підстави цивільно-правової відповідальності держави за правопорушення у сфері нормотворчої діяльності, відповідні обсяги і порядок відшкодування завданих збитків.

Виходячи з цього, концептуальним питанням забезпечення відшкодування шкоди, завданої державою в процесі нормотворчості фізичним та юридичним особам, є забезпечення дієвості відповідних правових норм на практиці, гарантування фізичним та юридичним особам прийнятих на їх користь рішень, насамперед, судових рішень з цих питань та удосконалення механізмів реального відшкодування державою завданої моральної та майнової шкоди.

Проблемним питанням також є чітке визначення юридичних підстав, які свідчать про протиправність у сфері нормотворчої діяльності держави, що і призвело до завдання шкоди. Найбільш очевидним критерієм протиправності відповідних дій є скасування незаконного акту. Таке скасування може відбуватися вищестоящим органом державної влади або судовими органами. Як приклад, у п. 2 Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України № 02-5/35 від 26.01.2000, йдеться про те, що підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою

умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації-позивача у справі [11].

Неабияка роль у визнанні недійсними відповідних актів органів держави відводиться Конституційному Суду України, який, здійснюючи перевірку актів на предмет відповідності Конституції України, по суті, оцінює їх відповідність фундаментальним конституційним принципам – верховенства права, гуманізму, законності тощо і, у необхідних випадках, визнає ті чи інші акти неконституційними.

Однак скасування того чи іншого нормативно-правового акту чи визнання його недійсним не є єдиною підставою для притягнення держави за завдану шкоду у зв'язку з нормотворчою діяльністю. Можливою підставою для цього також виступає недосконалість внутрішнього змісту нормативного акту. Як приклад, наявність колізій у нормативно-правовому регулюванні, в результаті чого особа зазнала реальних збитків, упущеної вигоди чи понесла моральну шкоду. Або ж така ситуація може виникати у зв'язку із декларативністю відповідних норм. Як приклад, Європейський суд з прав людини у рішенні від 22 червня 2004 р., розглядаючи справу «Броньовський проти Польщі» про право на кредит, яке було законодавчо закріплено в законодавстві Польщі, але через відсутність механізмів його реалізації носило виключно декларативний характер, негативно оцінив «парадоксальну ситуацію, в якій виявилось неможливим реалізувати право на практиці, і що ці обмеження не були виправданими в демократичній державі, яка керується принципом верховенства права», та визнав факт порушення Державою Польща Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [12].

Більше того, на сьогодні в Європейському суді з прав людини накопичилося близько 30 справ за статтею 1177 ЦК України (відшкодування майнової шкоди фізичній особі, яка потерпіла від злочину), і питання – чи мали заявники правомірні очікування щодо майна у вигляді відшкодування – залишається відкритим [13, с. 10].

Висновки. Таким чином, нормотворча діяльність держави – це складна і об'ємна сфера, яка містить потенційні ризики щодо завдання державою шкоди. В одному випадку це пов'язано із недосконалістю юридичної техніки, наявністю колізій у нормативно-правовому регулюванні, в іншому – з декларативністю положень законодавства, у третьому – із умисним виданням нормативних актів, які суперечать правовим актам вищої юридичної сили, зокрема, у зв'язку із вчиненням корупційних діянь тощо. У той же час, важливо не тільки чітко визначити перелік юридичних підстав цивільно-правової відповідальності держави за завдану шкоду у зв'язку з нормотворчою діяльністю, а і удосконалити відповідні правові механізми, спрямовані на дієвість норм стосовно притягнення держави до відповідальності.

Література:

1. Цвік М. В. Про сучасне право розуміння // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 4 (27). – С. 3-13.
2. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / Упоряд. О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін. ; відп. за випуск О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
3. Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю. Нормотворчість в контексті реформування права // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 1. – 15-19.

4. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Алексеев С. С. Общая теория права: [учебник] / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби; Изд-во Проспект, 2008. – 565 с.
6. Крижанівський А. Ф. Правовий порядок в Україні: витоки, концептуальні засади, інфраструктура: монографія / А. Ф. Крижанівський. – О. : Фенікс, 2009. – 504 с.
7. Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 375-381.
8. Первомайський О. Цивільно-правова відповідальність держави Україна: цивільно-правові засади // Питання розвитку приватного права. – 2012. – № 8. – С. 62-67.
9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення справа про відповідальність юридичних осіб від 30.05.2001 № 7-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01/conv>.
11. Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України № 02-5/35 від 26.01.2000 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00/conv.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Броньовський проти Польщі» від 22.06.2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1119.html. – Заголовок з екрану.
13. Майстер-клас судді Європейського суду з прав людини Ганни Юдківської в Академії адвокатури України // Адвокат. – 2010. – № 10. – С. 9-14.

Каленчук А. М. Нормотворчество как сфера возможного нанесения государством гражданско-правового вреда

Аннотация. В статье анализируется сущность нормотворчества как сферы возможного причинения государством вреда субъектам частного права. Подчеркнуто, что нормотворческая деятельность государства – это сложная и объемная сфера, содержащая потенциальные риски причинения государством вреда. Такие риски могут быть связаны с несовершенством юридической техники, наличием коллизий в нормативно-правовом регулировании, декларативностью положений законодательства, умышленным изданием нормативных актов. Они противоречат правовым актам высшей юридической силы.

Ключевые слова: нормотворчество, гражданско-правовая ответственность, ответственность государства, возмещение вреда.

Kalenchuk A. Rule-making as sphere of possible drawing by the state civil harm

Summary. In article the essence of rule-making as spheres of possible causing by the state of harm to subjects of private law is analyzed. It is emphasized that rule-making activity of the state is the difficult and volume sphere containing potential risks a task the state of harm. Such risks can be connected with imperfection of legal equipment, existence of collisions in standard and legal regulation, pretentiousness of provisions of the legislation, the deliberate publication of regulations which contradict legal acts of the highest validity.

Key words: rule-making, civil responsibility, responsibility of the state, indemnification.