

С.О. Баран
аспірант

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено поняття забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди органами місцевого самоврядування, дано характеристику його ознак, запропоновано висновки і рекомендації.

Ключові слова: забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди органами місцевого самоврядування, його ознаки.

Определяется понятие обеспечения конституционного права человека и гражданина на возмещение ущерба органами местного самоуправления, характеризуются его признаки, предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: обеспечение конституционного права человека и гражданина на возмещение ущерба органами местного самоуправления, его признаки.

The notion of constitutional human and civil rights to compensation by local governments, describes its features, proposed conclusions and recommendations.

Keywords: provision of constitutional human and civil rights to compensation by local governments, it signs.

Постановка проблеми. Проблема щодо компетенції, функцій, форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування стосовно відшкодування шкоди, завданої органами і посадовими особами місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, має важливе практичне значення. Вирішення цієї проблеми дасть змогу людині і громадянину реалізувати своє конституційне право на відшкодування завданої шкоди у повному обсязі і в порядку, визначеному законом.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням забезпечення прав і свобод людини і громадянина місцевим самоврядуванням приділяли значну увагу вітчизняні (М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Бутко, В. Кампо, В. Кравченко, А. Олійник, М. Орзіх, М. Пухтинський, В. Погорілко, О. Солоненко, О. Фрицький, В. Шаповал) та російські (І. Видрін, Ю. Дмитрієв, О. Кокотов, О. Кутафін, В. Фадєєв) вчені. Конкретно проблему забезпечення конституційного права на відшкодування шкоди органами, посадовими і службовими особами місцевого самоврядування ніхто не досліджував.

Метою дослідження є з'ясування питань щодо компетенції, функцій, форм і методів діяльності органів, посадових і службових осіб місцевого самоврядування по відшкодуванню шкоди, завданої органами і посадовими особами місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) проаналізувати існуючі дослідження щодо забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина; б) сформулювати визначення і ознаки забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди; в) охарактеризувати компетенцію, функції, форми і методи діяльності органів, посадових і службових осіб щодо забезпечення названого конституційного права; г) запропонувати висновки і рекомендації щодо удосконалення діяльності названих органів і посадових осіб щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження щодо забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина ми спостерігаємо у працях російських учених. Наприклад, І. Видрін разом з О. Кокотовим підготували підручник “Муніципальне право Росії”, в якому висвітлили інформацію щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод людини та громадянина в Росії. Підручник з “Муніципального права Російської Федерації”, підготовлений за загальною редакцією Ю. Дмитрієва, містить крім іншої інформації знання про повноваження, функції, форми і методи роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Такі ж дані надано в підручнику О. Кутафіна і В. Фадєєва “Муніципальне право Російської Федерації”.

Отже, російські вчені активно розробляють проблему муніципального права та ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина.

З не меншою активністю спостерігаємо дослідження в цьому напрямку і серед українських учених. Одним з них є М. Баймуратов, який у працях “Міжнародні зв'язки місцевих рад”, “Муніципальне право України в питаннях і відповідях”, “Європейські стандарти локальної демократії і місцеве самоврядування в Україні” та разом з М. Орзіхом у праці “Міжнародні стандарти місцевого самоврядування” дослідив роль органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод людини через міжнародні стандарти. Досліджуючи функції місцевого самоврядування, О. Батанов розглянув, серед інших функцій територіальних громад, функцію забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Без функціонального аналізу, на його думку, неможливе вивчення будь-якого елемента системи локальної самоорганізації [1, с. 21]. В. Борденюк у монографії “Міське самоврядування та державне управління: конституційно-правові ос-

нови співвідношення та взаємодії” дослідив взаємодію органів і посадових осіб місцевого самоврядування і державного управління в процесі забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина [2, с. 484]. Однак сам термін “муніципальне право” він пропонує не вживати як малозрозуміле для пересічного громадянина словосполучення [3, с. 286]. І. Бутко, який був одним з ініціаторів заснування “Фонду сприяння та розвитку місцевого і регіонального самоврядування” у 1992 р., проводив активні дослідження на основі національного і міжнародного досвіду щодо організації і діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування по забезпеченню прав людини і громадянина як на власному досвіді, так і при аналізі французької моделі місцевого самоврядування [4]. Український фахівець В. Кампо переконаний, що місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, що має певні відмінності від державної влади та реалізує функцію забезпечення прав людини як делеговану владою за рахунок місцевого бюджету [5, с. 4]. Проблемами системи місцевого самоврядування та функціональним аналізом окремих структурних підрозділів місцевого самоврядування щодо їх ролі в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина активно переймалися В. Кравченко, М. Пухтинський, В. Погорілко, В. Шаповал як автори збірника “Місьцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції” [6]. Питання місця і ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування у механізмі забезпечення конституційних свобод людини і громадянина дослідив у своїх працях А. Олійник [7]. О. Солоненко у своєму дисертаційному дослідженні “Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання)” дослідив форми і методи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод громадян України. Серед форм він досліджує правові, організаційно-правові, організаційні та матеріально-технічні форми, а до методів відносить загального впливу (методи переконання і примусу) і цілеспрямованої дії (методи керівництва, координації й сприяння) [8]. Вагомий вклад у дослідження муніципального права та ролі місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина вніс відомий український учений-конституціоналіст О. Фрицький. У підручнику “Муніципальне право України” за спільною редакцією з професором В. Погорілком досліджені компетенція, функції, форми і методи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи і забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина [9, с. 186-209]. Важливе значення для удосконалення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина (включаючи і конституційне право на відшкодування шкоди) належить напрямкам реформування місцевого самоврядування в Україні. Різними авторами пропонується здійснення реформування за

чотирма блоками: 1) утворення стабільної правової основи місцевого самоврядування; 2) удосконалення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; 3) удосконалення інформаційної, науково-методичної і організаційної підтримки місцевого самоврядування; 4) удосконалення системи підготовки і перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування.

Отже, функція забезпечення органами і посадовими особами прав і свобод людини і громадянина активно досліджується українськими вченими-конституціоналістами. Недостатньо дослідженою залишається діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди.

Проаналізувавши різні позиції авторів щодо забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційних прав і свобод людини і громадянина, слід запропонувати такі ознаки забезпечення названими органами і посадовими особами конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди: 1) діяльність органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування; 2) закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах; 3) спрямована на відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину; 4) заподіяної органами і посадовими особами місцевого самоврядування в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності; 5) відшкодування здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

Діяльність органів, посадових і службових осіб місцевого самоврядування при забезпеченні ними конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди характеризується їх повноваженнями, функціями, формами і методами, спрямованими на створення сприятливих умов, охорону і захист названого права та його відновлення. Повноваження закріплюються у міжнародних документах, законах і підзаконних актах і регулюють права і обов'язки названих суб'єктів у процесі їх діяльності по відшкодуванню завданої шкоди. Функції, форми і методи названої діяльності органів, посадових і службових осіб місцевого самоврядування також закріплені нормативно-правовими актами.

Серед міжнародних документів, в яких закріплюється порядок діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди, слід назвати Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., підписану від імені України 6 листопада 1996 р. і ратифіковану Законом України від 15 липня 1997 р. [10]. Хартія закріплює, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Найбільш безпосередньо права людини можуть здійснюватися саме на місцевому рівні, існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може

забезпечити ефективне відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування щодо відшкодування завданої шкоди громадянам визначаються Конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Отже, міжнародні принципи місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права на відшкодування шкоди імплементовані в нормах Конституції і законів України або діють самостійно поряд з нормами національного права. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Конституція України (ст. 56) закріплює, що кожен має право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Деталізується названа норма в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., де закріплюється, що шкода, заподіяна фізичним особам в 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. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. закріплює, що матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом. Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України (ст. 24) [12]. На нашу думку, положення закону слід конкретизувати, вказавши, що потрібно відшкодовувати матеріальну шкоду, завдану кожному, а не лише члену територіальної громади. У зв’язку з цим ст. 24 слід допов-

нити такими словами: “матеріальна шкода, завдана територіальній громаді та кожній особі, що мешкає на її території”... і далі за текстом. Спори про поновлення порушених прав фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку. Сам порядок вирішення питання про відшкодування такої шкоди законом не передбачений. На нашу думку, потрібно прийняти Закон України “Про конституційне право на відшкодування людині і громадянину матеріальної і моральної шкоди”, яким урегулювати порядок вирішення питання про відшкодування такої шкоди. З метою деталізації названого порядку відшкодування шкоди у підзаконних нормативно-правових актах кожна місцева рада має деталізувати порядок відшкодування завданої їй органами і посадовими особами шкоди громадянам у власних регламентах.

У законі та підзаконних нормативно-правових актах слід передбачити відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину. Матеріальна і моральна шкода має відшкодовуватися у повному обсязі, якщо вона заподіяна органами і посадовими особами місцевого самоврядування в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності.

Важливим слід визнати те, що відшкодування здійснюється за рахунок місцевого бюджету, що не виключає можливості відповідних органів та посадових осіб звернутися до суду з вимогою регресного позову.

Отже, забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди – це закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування із відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину, заподіяної в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності зазначених органів і осіб, за рахунок коштів місцевого бюджету.

Висновок. Дослідивши діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди, можна запропонувати такі висновки і рекомендації стосовно удосконалення їх діяльності:

1. Російські учені активно розробляють проблему муніципального права та ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина (включаючи і конституційне право на відшкодування шкоди).

2. Функція забезпечення органами і посадовими особами прав і свобод людини і громадянина активно досліджується українськими вченими-конституціоналістами. Недостатньо дослідженою залишається діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди.

3. Забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшко-

дування шкоди – це закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування із відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину, заподіяної ними в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності, за рахунок коштів місцевого бюджету.

4. Ознаками забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди, на нашу думку, є: 1) діяльність органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування; 2) закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах; 3) спрямована на відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину; 4) заподіяної органами і посадовими особами місцевого самоврядування в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності; 5) відшкодування здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

5. Рекомендуємо: а) прийняти Закон України “Про конституційне право на відшкодування людині і громадянину матеріальної і моральної шкоди”, яким урегулювати порядок вирішення питання про відшкодування такої шкоди; б) доповнити ст. 24 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. такими словами: “матеріальна шкода, завдана територіальній громаді та кожній особі, що мешкає на її території”... і далі за текстом.

Бібліографічні посилання

1. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // *Право України*. – 1998. – № 8.
2. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К., 2007.
3. Борденюк В.І. Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування // *Зб. наук. праць Української академії державного управління при Президентові України*. – К., 1999. – Вип. 1.
4. Бутко І.П. Самоврядування по-французьки // *Місцеве та регіональне самоврядування*. – К., 1993.
5. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.
6. Місцеве самоврядування в Україні: Історія. Проблеми. Пропозиції. – К., 1999.
7. Олійник А.Ю. Місцеве самоврядування в механізмі забезпеченні конституційних свобод та недоторканності людини і громадянина в Україні // *Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України*. – 2005. – № 4. – С. 73-83.
8. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян в системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000.
9. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001.
10. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // *ВВР*. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // *ВВР*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // *ВВР*. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

Надійшла до редакції 03.11.2011