

УДК 347.56:351

Володимир Миколайович ГАРАЩУК,

*доктор юридичних наук, професор, завідуючий кафедрою адміністративного права
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого, м. Харків*

ПИТАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Інститут публічно-правової відповідальності держави перед громадянами є відносно новим. Більшість держав до кінця XIX – початку XX ст. визнавали відповідальність держави лише у відносинах, де вона виступала як суб'єкт приватного права і, відповідно, несла відповідальність лише за своїми зобов'язаннями. Принцип відповідальності в публічно-правових відносинах почав поступово знаходити своє закріплення з кінця XIX ст. спочатку як виняток, а в подальшому набув загальнопоширеного значення, ставши невід'ємною складовою устрою демократичних країн.

Сьогодні держава, здійснюючи публічні функції (нормотворчість, управління, правосуддя тощо), в особі органів публічного адміністрування, є відповідальною за свою діяльність. Правову основу такого різновиду соціальної відповідальності держави закладає ст. 3 Основного Закону: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» та ст. 56: «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» [1]. Відповідні норми є об'єктивним продовженням взятих нашою країною зобов'язань за міжнародними договорами та задекларовані в ст. 1 Конституції, де Україна визначена як правова демократична держава.

Свою деталізацію вищезазначені конституційні приписи отримали в статтях 1173–1177 Цивільного кодексу України, в законах України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», «Про місцеве самоврядування в Україні» та в деяких інших нормативно-правових актах.

Загальною підставою виникнення відповідальності держави або органу місцевого самоврядування є наявність шкоди, завданої відповідним органом публічного адміністрування чи службовою особою такого органу. При чому така відповідальність виникає не в результаті реалізації власне адміністративної діяльності органом публічного адміністрування як правомірного процесу реалізації владних повноважень, а в результаті вчинення протиправних (умисних або в разі помилки) діянь службовими особами таких органів, що тільки опосередковано нагадують реалізацію легітимної адміністративної діяльності. Проте це правило не є абсолютним. Ряд європейських

країн запровадили у своє законодавство положення «Рекомендації № R(84)15 Комітету міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду», відповідно до яких: «...держава повинна: забезпечити гарантії відшкодування шкоди у випадках недотримання органом влади норм та стандартів діяльності, а також, коли особа зазнала шкоди внаслідок акта, який відповідає загальним інтересам; не обмежувати права на судові оскарження вимогою попереднього оскарження в адміністративному порядку дій службовця; сприяти тому, щоб адміністративна процедура примирення не перешкоджала доступу до судового розгляду» [2]. Отже, відшкодування шкоди можливо і в разі «законного» заходу (діяльності) адміністративних органів, тоді застосовується спеціальний режим відшкодування шкоди, визначений національним законодавством держави (в Україні такого різновиду відшкодування шкоди, завданої органами публічного адміністрування, немає).

Процедура притягнення до відповідальності органів публічного адміністрування має подвійну форму і може виражатися в активних та пасивних діях потерпілого. Перша форма, активна, передбачає безпосереднє звернення потерпілого за захистом своїх прав у передбачений законом спосіб. Згідно з другою формою, пасивною, орган публічного адміністрування, посадова або службова особа притягуються до відповідальності за ініціативою уповноваженого органу, без ініціативи з боку постраждалої особи, наприклад, під час здійснення перевірок з боку контролюючих органів. Застосування таких процедур у діяльності контролюючих та інспекційних органів виступає своєрідною гарантією того, що держава виконує всі покладені на неї обов'язки.

Відповідно до чинного законодавства України відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами можливе лише на підставі судового рішення. Законодавством не передбачено механізмів відшкодування шкоди з використанням адміністративного порядку. Світова практика йде іншим шляхом, широко використовуючи позасудовий порядок звернення. У ряді країн досудове врегулювання спору навіть є обов'язковим. Наприклад, в США у 1990 р. було прийнято Закон «Про врегулювання адміністративних спорів», який встановлює процедурні правила застосування альтернативних способів вирішення конфліктів: переговори, медіація, арбітраж тощо. Відповідно до цього Закону кожен орган виконавчої влади повинен прийняти нормативний акт, який врегулює процедурні правила застосування альтернативних способів вирішення спорів [3, с. 44–45].

Відсутність в Україні адміністративного порядку відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, породжує значну кількість проблем на практиці. Так, відомі випадки, коли орган, що завдав шкоду, визнає вину і готовий відшкодувати її потерпілій особі, але відсутність законодавчо закріпленого механізму позасудового врегулювання спору фактично зводить нанівець усі намагання суб'єктів правовідносин врегулювати спір

самостійно. Таким чином, ми маємо ситуацію, коли суд повинен розглядати «безспірні» справи.

На нашу думку, адміністративний порядок відшкодування шкоди, завданої органами публічного адміністрування, має ряд переваг, порівняно із судовим, – дозволяє зекономити час, ресурси суду, встановлює спрощену процедуру вирішення спору, більш зрозумілу і сприятливу для потерпілого, має безкоштовний характер тощо.

Вважаємо, що запровадження адміністративного порядку відшкодування шкоди, завданої органами публічного адміністрування, слід закріпити й на законодавчому рівні. Він може стати достатньо дієвим механізмом реалізації прав громадян.

Список бібліографічних посилань

1. Конституція України: закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рекомендації № R(84)15 Комітету міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду // Council of Europe. URL: <https://wcd.coe.int/> (дата звернення 02.06.2017).
3. Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д. Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади. Київ: Конус-Ю, 2007. 260 с.

Одержано 12.06.2017

УДК 342.9.03

Василь Якович НАСТЮК,

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Управлінська, виконавча діяльність здійснюється в певній послідовності. Ця послідовність здійснення управлінських дій і операцій і становить процес управління. Інакше кажучи, управлінський процес – рух, стадії розвитку дій і відносин, пов'язаних з ним. Порядок здійснення управлінських дій регламентується нормами права і в зв'язку з цим він набуває юридичний характер.

Керуючі процесуальні дії регулюються адміністративно-процесуальними нормами. Отже, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність по вирішенню індивідуальних, конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин. Адміністративний процес спрямований на забезпечення правильної реалізації матеріальних адміністративно-правових та інших норм права, які невіддільні від адміністративно-