

УДК 347.151(477:430)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.4.30>**Кравченко М. Г.,**доктор юридичних наук,  
професор кафедри теорії та історії права  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана

## МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ Й СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ

**Анотація.** Стаття присвячена історії становлення й визначенню сучасного стану розвитку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації в Україні.

Методологічною основою дослідження стали загальнонаукові та спеціально-правові методи наукового пізнання, а саме: історичний, структурно-системний і порівняльно-правовий. Такий підхід дав змогу комплексно проаналізувати предмет дослідження.

Теоретичною та прикладною базою наукової статті став аналіз профільного законодавства України та ФРН, а також праць вітчизняних і німецьких учених, присвячених історії становлення й сучасному стану розвитку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації.

За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що історію становлення й розвитку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації в Україні хронологічно можна поділити на два періоди: а) до 90-х років ХХ століття; б) після 90-х років ХХ століття. Фактично формування цього інституту загального адміністративного права в Україні почалося після проголошення її незалежності й узяття на підставі міжнародних (загальноєвропейських) угод обов'язку щодо формування механізмів відповідальності держави за результати своєї діяльності перед приватною особою.

В Україні інститут матеріальної відповідальності публічної адміністрації перед приватною особою остаточно не сформувався. Незважаючи на існування розгалуженої системи норм, які визначають підстави такої відповідальності й закріплені на рівні Конституції України, ЦК України та спеціальних законів України, що регламентують діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації, немає чітко визначеного механізму позасудового відшкодування такої шкоди. Єдиним функціонуючим сьогодні способом відшкодування такої шкоди є звернення до адміністративного суду в порядку, визначеному в ч. 5 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України.

Необхідне ґрунтовне реформування цього інституту загального адміністративного права. На наш погляд, таке реформування можна здійснити через прийняття спеціального закону про матеріальну відповідальність держави. Він повинен визначити механізм реалізації конституційно закріпленого права приватних осіб на державну компенсацію. Для формування концепції цього закону можна було б узяти *Staatshaftungsrecht* (Федеральний закон про відповідальність держави).

**Ключові слова:** право на державну компенсацію, публічна адміністрація, матеріальна відповідальність, підстави відповідальності, нормативне регулювання.

### **Kravchenko M. H. Material compliance of public administration in Ukraine: history of formation and current state of development**

**Abstract.** The article is devoted to the study of the history of formation and determination of the current state of development of the institution of material responsibility of public administration in Ukraine.

The research methodology consisted of general scientific and special legal methods of scientific cognition, in particular the historical, structural-systemic and comparative-legal method of research. This approach is a complex-dependent grounds and conditions for the exercise of this right by individuals.

The study analyzed the legislation of Ukraine as well as the work of domestic and German scholars on the grounds and conditions of this right of individuals.

As a result of the study, the following conclusions can be drawn:

The history of formation and development of the institution of material responsibility of public administration in Ukraine can be chronologically divided into two periods: a) to the 90s of the twentieth century and b) after the 90s of the twentieth century. In fact, the formation of this institution of General Administrative Law in Ukraine began

after the declaration of its independence and the commitment at the level of international (European) agreements on the formation of mechanisms of state responsibility for the results of its activities to the individual.

In Ukraine, the institution of material responsibility of public administration to an individual has not been finally formed. Despite the existence of an extensive system of norms that determine the grounds for such liability and enshrined in the Constitution of Ukraine, the Civil Code of Ukraine and special laws of Ukraine governing the activities of individual public administration entities, there is no clearly defined mechanism for out-of-court compensation. The only functioning, today, way to compensate for such damage is to apply to the administrative court in the manner prescribed in Part 5 of Art. 21 Code of Administrative Procedure of Ukraine.

It is necessary to thoroughly reform this institution of General Administrative Law. In our opinion, such reform can be carried out through the adoption of a special law on state liability. It must determine the mechanism for exercising the constitutionally enshrined right of individuals to state compensation. To form the concept of this law could take the Staatshaftungsrecht (Federal Law on State Responsibility).

**Key words:** *the right to state compensation, public administration, liability, grounds of liability, regulations.*

**Постановка проблеми.** На наш погляд, важливою гарантією у взаємодії публічної адміністрації та приватної особи є право останньої вимагати компенсації шкоди, завданої рішенням, дією чи бездіяльністю державного службовця. У німецькій юридичній літературі це право отримало назву *Recht der öffentlichen Ersatzleistungen* (права на державну компенсацію) [1, с. 25]. Відповідне право приватних осіб існує також в Україні та конституційно закріплене й гарантується кожному ст. 56 Основного Закону України [2].

Правильне розуміння сутності й можливостей, які надаються приватним особами цим правом, неможливе без ґрунтового дослідження історії становлення та розвитку цього інституту загальної адміністративного права в Україні. Саме тому в межах наукової статті ми хотіли зупинитися на основних етапах становлення й розвитку цього інституту права в нашій державі.

Окремо хотілося б звернути увагу на те, наскільки інститут матеріальної відповідальності публічної адміністрації в Україні відповідає стандартам, які існують в країнах-членах ЄС.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

При проведенні дослідження використана:

по-перше, вітчизняна література, присвячена матеріальній відповідальності держави [3; 4; 5];

по-друге, дослідження німецьких учених, які стосуються відповідальності держави за збитки, завдані приватним особам [6; 7; 8].

Окреме пізнавальне значення мали дослідження М.П. Карадже-Іскрова [9].

**Метою статті** є дослідження історії становлення й визначення сучасного стану роз-

витку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження ми б хотіли почати із з'ясування передумов становлення цього інституту загальної адміністративного права в Україні. Аналіз наукової літератури, пам'яток права дає змогу поділити історію розвитку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації на два періоди:

- до 90-х років ХХ століття;
- після 90-х років ХХ століття – дотепер.

Характерною рисою першого періоду було те, що фактично не існувало передумов для розвитку цього інституту загальної адміністративного права. Це пов'язано з тим, що за доби перебування земель сучасної України в складі Австро-Угорської та Російської імперії відкидалася сама ідея такої відповідальності, оскільки в країнах Європи з доби середніх віків діяв принцип «монарх не помиляється» [6, с. 30]. Реалізація цього принципу на практиці призводила до того, що будь-які рішення, дії чи бездіяльність монарха, а також посадових осіб, які представляли корону, визнавалися правомірними. Коли приватні особи все ж таки доводили збитки від дій чиновників, держава обґрунтовувала позицію, згідно з якою останні, завдаючи такої шкоди, виходили за межі наданих їм повноважень. Тому такі чиновники повинні були відшкодувати заподіяну приватним особам шкоду самотійно за рахунок власного майна.

Лише після проголошення на початку ХХ століття соціального спрямування держави остання почала брати на себе зобов'язання компенсувати шкоду, завдану діями державних службовців. У Німеччині це відбу-

лося після прийняття Веймарської імперської конституції 1919 року. Таким чином, приватні особи здобули можливість отримати компенсацію від держави за дії її чиновників. Цей правовий інститут сприяв посиленню захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій публічної адміністрації [1, с. 26].

Говорячи про досвід України, маємо відзначити те, що ідея матеріальної відповідальності публічної адміністрації та держави в цілому не знайшла свого втілення на рівні законодавства та правозастосовної практики за часів національно-визвольних змагань на землях сучасної України 1917–1921 років.

За доби перебування України в складі СРСР розвиток цього інституту загального адміністративного права штучно стримувався. Жодна з чотирьох конституцій радянської України не закріплювала принцип матеріальної відповідальності держави за шкоду, завдану приватній особі, хоча на рівні ст. 407 Цивільного кодексу (далі – ЦК) УРСР 1922 року [10] і ст. ст. 442 та 443 ЦК УРСР 1963 року [11] були норми, присвячені матеріальній відповідальності держави. Однак сам факт їх існування не свідчив про ефективність цього правового інституту. Як слушно наголошував М.П. Карадже-Іскров у фундаментальному дослідженні «Новейшая эволюция административного права» 1927 року, принцип відповідальності держави за збитки, завдані неправильними діями посадових осіб, є чужим для радянського права. Він застосовувався лише як виняток [9, с. 31]. Крім того, у згадуваних нами статтях ЦК радянської доби відшкодування матеріальної шкоди було прив'язано не до факту завдання збитків державою приватним особам, а до вимоги існування положень спеціальних законів, які надавали право на таке відшкодування. Саме через надмірний формалізм і бюрократію приватні особи, як правило, не отримували відшкодування матеріальної шкоди, завданої державою.

Другий період становлення інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації почався в 90-х роках ХХ століття і триває дотепер. Цей етап становлення вказаного інституту загального адміністративного права має низку особливостей. Здобувши незалежність, Україна взяла на себе зобов'язання роз-

роблення механізмів відповідальності держави перед громадянами. Зокрема, ідеться про положення Паризької хартії для нової Європи, згідно з якою держава була зобов'язана розробити механізми відповідальності за шкоду, завдану приватним особам [12]. Поряд зі ст. ст. 442 та 443 ЦК УРСР 1963 року [11] зі здобуттям незалежності України з'являється низка законів, які конкретизують цей обов'язок держави. Ідеться про Закон України «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [13]; Закон України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [14]; Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [15].

Важливою віхою розвитку цього інституту загального адміністративного права було закріплення права на державну компенсацію на рівні ст. 56 Конституції України. Так, указана стаття Основного Закону України закріпила положення, згідно з яким 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 [2].

Пізніше ця конституційна гарантія була конкретизована як на рівні загальних норм ст. ст. 1173–1176 ЦК України [16], так і на рівні спеціальних адміністративно-правових норм: ч. 2 ст. 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [17]; ч. 4 ст. 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [18]; ст. 80 Закону України «Про державну службу» [19]; ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20]; ст. 24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [21] тощо.

Підводячи певний проміжний висновок, відзначимо те, що існує певна парадоксальна ситуація. З одного боку, є достатня кількість норм матеріального права, які визначають підстави відповідальності публічної адміністрації

за шкоду, завдану приватній особі. З іншого боку, відсутній ефективний механізм такого відшкодування, особливо це стосується позасудового порядку реалізації права на державну компенсацію.

Ще одним аспектом, на який би ми хотіли звернути увагу, є те, що право на державну компенсацію інколи обмежують правом на відшкодування шкоди, завданої громадянськими незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури й суду. На наш погляд, такий підхід є необґрунтованим, адже обмежує можливість приватних осіб отримати відшкодування матеріальної шкоди, завданої рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації.

Отже, існує потреба в ґрунтовому реформуванні цього інституту загального адміністративного права, насамперед у частині закладання нової юридичної основи його функціонування. На наше переконання, нею має стати закон про матеріальну відповідальність держави. Саме він повинен стати спеціальним нормативно-правовим актом, який конкретизує загальні положення ст. 56 Конституції України та ст. ст. 1173–1176 ЦК України. Еталоном для формування концепції цього закону може стати *Staatshaftungsrech* (Федеральний закон про відповідальність держави) [22].

На наш погляд, цей закон має вирішити такі завдання:

- детально врегулювати позасудовий порядок відшкодування матеріальної шкоди, завданої публічною адміністрацією, адже мета такої процедури полягає в забезпеченні швидкого, найменш обтяжливого для приватної особи способу відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією. Інакше кажучи, приватна особа, яка зазнала збитків від діяльності публічної адміністрації, звільняється від необхідності проходження обтяжливої процедури звернення до суду, оплати послуг адвокату, доведення права на компенсаційні виплати з боку публічної адміністрації, а отримує таку компенсацію за спрощеною, позасудовою процедурою;

- уніфікувати умови настання матеріальної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації;

- визначити коло суб'єктів публічної адміністрації, які мають вирішувати питання про позасудовий порядок відшкодування цієї шкоди;

- конкретизувати механізми обчислення розміру майнової та моральної шкоди, завданої приватній особі рішеннями, діями чи бездіяльністю публічного службовця;

- закріпити строки розгляду питання про компенсацію такої шкоди, а також терміни її відшкодування після прийняття відповідного рішення;

- створити окремі державні й муніципальні фонди, за рахунок коштів яких буде здійснюватися відшкодування шкоди, завданої приватним особам рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Історію становлення й розвитку інституту матеріальної відповідальності публічної адміністрації в Україні хронологічно можна поділити на два періоди: а) до 90-х років ХХ століття; б) після 90-х років ХХ століття. Фактично формування цього інституту загального адміністративного права в Україні почалося після проголошення її незалежності й узяття на підставі міжнародних (загальноєвропейських) угод обов'язку щодо формування механізмів відповідальності держави за результати своєї діяльності перед приватною особою.

2. В Україні інститут матеріальної відповідальності публічної адміністрації перед приватною особою остаточно не сформувався. Незважаючи на існування розгалуженої системи норм, які визначають підстави такої відповідальності й закріплені на рівні Конституції України, ЦК України та спеціальних законів України, що регламентують діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації, немає чітко визначеного механізму позасудового відшкодування такої шкоди. Єдиним функціонуючим сьогодні способом відшкодування такої шкоди є звернення до адміністративного суду в порядку, визначеному в ч. 5 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України.

3. Необхідне ґрунтовне реформування цього інституту загального адміністративного права. На наш погляд, таке реформування можна здійснити через прийняття спеціального закону про матеріальну відповідальність держави. Він

повинен визначити механізм реалізації конституційно закріпленого права приватних осіб на державну компенсацію. Для формування

концепції цього закону можна було б узяти Staatshaftungsrech (Федеральний закон про відповідальність держави).

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кравченко М.Г. Підстави та умови реалізації права на компенсацію матеріальної шкоди, завданої публічною адміністрацією (частина 1). *Журнал східноєвропейського права*. 2021. № 91. С. 24–30. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2021/08/kravchenko\\_91.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2021/08/kravchenko_91.pdf).
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади / М.С. Демкова, С.С. Коба, І.О. Лавриненко, Д.Я. Український. Київ : Конус-Ю, 2007. 260 с.
4. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 415 с.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Rohlfing В. Amtshaftung. Universitätsverlag Göttingen, 2015. 639 s.
7. Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Winfried Kluth. Verwaltungsrecht. Band 1., 13. Auflage. München, 2016. 973 s.
8. Maurer Н. Allgemeines Verwaltungsrecht. 18. Aufl. München, 2011. 821 s.
9. Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск : Иркутск. изд. бюро государ. ун-та, 1927. С. 31–33.
10. Цивільний кодекс УРСР 1922 року. URL: [https://jurist-online.org/laws/codes/ex/civilnyi\\_kodeks\\_usrg\\_1922.pdf](https://jurist-online.org/laws/codes/ex/civilnyi_kodeks_usrg_1922.pdf) (дата звернення: 28.11.2021).
11. Цивільний кодекс УРСР 1963 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
12. Паризька хартія для нової Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058#Text) (дата звернення: 28.11.2021).
13. Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 № 791а-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
14. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років : Закон України від 17.04.1991 № 962-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
15. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
16. Цивільний кодекс Української РСР від 18.07.1963. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
19. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
21. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 28.11.2021).
22. Staatshaftungsrecht. URL: <https://web.archive.org/web/20120902192719/http://www.rewi.hu-berlin.de/~luehmann/sthr/sthg1981.htm> (дата звернення: 28.11.2021).