

Матеріальна відповідальність держави в соціальній сфері

Галіцина Н. В.

*Запорізький національний університет,
м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66, Україна
galicina.natalia73@gmail.com*

Ключові слова:

юридична відповідальність, соціальна сфера, публічна адміністрація, інститут матеріальної відповідальності держави, шкода, процедура відшкодування, вектори реформування.

Стаття присвячена дослідженню проблеми матеріальної відповідальності держави в соціальній сфері за законодавством України. Конкретизовано, що в процесі реалізації матеріальної відповідальності держави мають бути задіяні три сторони: власне держава, посадова (службова) особа публічної адміністрації, суб'єкт публічного права. Останній із цих учасників відносин притягнення держави до матеріальної відповідальності є ініціатором для запуску згаданого механізму, причому як щодо держави загалом, конкретної посадової (службової) особи (як правило, державного службовця), так і щодо обох одночасно. Підставами їх відповідальності є нормативні начала та діяння неправомірного характеру як фактична підстава (склад відповідного делікту являє собою складний юридичний факт, основу для притягнення держави до матеріальної відповідальності). З'ясовано, що матеріальна відповідальність держави має втілюватися в публічному праві з урахуванням норм і стандартів її діяльності в процесі здійснення публічного управління з урахуванням публічного інтересу, варіативністю порядків оскарження правопорушень з боку суб'єктів публічної влади та існування примирних процедур, повного й справедливого порядку відшкодування шкоди, оперативністю та компенсаційним характером заходів матеріальної відповідальності, ефективністю темпоральних меж такої процедури, рівних і недискримінаційних процедур при вирішенні публічно-правових спорів у цій сфері в аспекті антропоцентричного спрямування механізму притягнення до відповідальності, який може бути ініційованим будь-якою людиною. Значний вплив у цьому сенсі справляє інститут дискреційних державних повноважень, оскільки для встановлення неправомірності такої діяльності з боку держави треба довести не лише незаконний характер акта, а й економічну та іншу доцільність його прийняття (це обов'язкова вимога для адміністративної процедури).

Досліджено евристику матеріальної відповідальності, до якої можуть бути притягнуті органи публічної адміністрації в соціальній сфері (перший шар), яка стосується формування зв'язків між публічним інтересом і потребами в соціальному захисті, чинною нормативною базою та практикою здійснення соціального захисту. Саме тому можливе переплетіння засадничих публічно-правових і приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації в процесі реалізації відповідних форм і видів юридичної відповідальності. Показано, що в такий спосіб відбувається взаємодія держави та суб'єктів приватного права, органів публічної адміністрації між собою стосовно розв'язання ними своїх завдань. Другий шар відповідної матеріальної відповідальності зумовлений функціонально-телелогічними проявами механізму реалізації концепції соціальної держави, а третій – орієнтацією держави на збалансування публічного та приватних соціальних інтересів щодо їх узгодження з ідеями суспільного добробуту, соціальної справедливості та рівноваги.

Material responsibility of the state in the social sphere

Halitsyna N. V.

Zaporizhzhia National University,
Zhukovsky str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine
galicyyna.natalia73@gmail.com

Key words:

legal responsibility, social sphere, public administration, institute of material responsibility of the state, damage, compensation procedure, vectors of reform.

The article is devoted to the study of the problem of material responsibility of the state in the social sphere under the legislation of Ukraine. It is specified that in the process of realization of the material responsibility of the state three parties should be involved: the state, the official (official) of public administration, the subject of public law. The last of these participants in the relationship of bringing the state to financial responsibility is the initiator for the launch of this mechanism, both in relation to the state as a whole, a particular official (official) (usually a civil servant), and to both of them simultaneously. The grounds for their liability are normative principles and acts of an illegal nature as a factual basis (the composition of the relevant tort is a complex legal fact, the basis for bringing the state to liability).

It was found that the material responsibility of the state should be embodied in public law, taking into account the norms and standards of its activities in the implementation of public administration, taking into account the public interest, the variability of the procedures for appealing offenses by public authorities and the existence of conciliation procedures, full and fair order of compensation for damage, efficiency and compensatory nature of liability measures, the effectiveness of the temporal boundaries of such a procedure; equal and non-discriminatory procedures in resolving public law disputes in this area in terms of anthropocentric direction of the mechanism of prosecution, which can be initiated by anyone. In this sense, the institution of discretionary state powers has a significant impact, because to establish the illegality of such activities by the state must prove not only the illegal nature of the act, but also the economic and other feasibility of its adoption (this is a mandatory requirement for administrative procedure).

The heuristics of material responsibility to which public administration bodies in the social sphere can be brought (the first layer) is investigated, which concerns the formation of links between the public interest and the needs for social protection, the current regulatory framework and the practice of social protection. That is why it is possible to intertwine the basic public law and private law instruments of public administration in the implementation of appropriate forms and types of legal liability. It is shown that in this way the interaction of the state and the subjects of private law, public administration bodies with each other in relation to the solution of their tasks. The second layer of relevant material responsibility is due to functional and teleological manifestations of the mechanism of realization of the concept of welfare state, and the third – the orientation of the state to balance public and private social interests to reconcile them with the ideas of social welfare, social justice and balance.

З моменту проголошення незалежності Україна доволі активно перейшла до розбудови соціальної державності, що втілюється в розробці та прийнятті численних нормативних актів, які гарантують громадянам соціальний захист, соціальне забезпечення та допомогу. Водночас питання матеріальної відповідальності держави в соціальній сфері, на жаль, фактично залишаються поза увагою вітчизняного законодавця.

Вважаємо, що держава, маючи права та обов'язки із здійснення соціального захисту, має нести юридичну відповідальність за вчинені нею правопорушення в цій сфері. Найбільш характерним цей підхід є для тих відносин, у яких держава на паритетних засадах укладає адміністративні договори та договори про соціальне партнерство. Тобто в цьому разі діє подвійний стандарт ролі держави в механізмі юридичної від-

повідальності: окрім компетенції держави в особі її уповноважених органів щодо притягнення осіб до відповідальності, вона сама є суб'єктом матеріальної відповідальності за неналежне виконання (невиконання) своїх обов'язків у договірних відносинах із надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту. Цей підхід може бути прийнятним також для адміністративно-деліктного права, оскільки держава як суб'єкт публічного права в процесі здійснення публічного адміністрування може заподіяти шкоду суб'єктам приватного права, а тому на підставі загальноправових принципів вона має відшкодувати спричинені збитки. Водночас на рівні української правової доктрини ці питання досі залишаються практично недослідженими у зв'язку з радянською традицією унеможливлення державної відповідальності як такої.

Ведучи мову про матеріальну відповідальність держави, варто звернути увагу на конституційно-правову природу цього інституту. Так, згідно зі ст. 56 Основного Закону України кожен має право на відшкодування коштом 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 під час здійснення ними своїх повноважень [1]. Це кореспондує з приписами ст. 3 Конституції щодо відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Наведені норми конституують публічно-правовий характер такої відповідальності, а також те, що суб'єктом цих деліктних відносин є публічна адміністрація (у ст. 56 йдеться не лише про державні органи, а й про органи місцевого самоврядування). На основі комплексного аналізу розділу II Конституції України наведені правові норми дозволяють суб'єктам приватного права вимагати від держави відшкодування завданої їм шкоди. З викладеного випливає, що ст. 56 Конституції України є основою для запровадження саме публічно-правового механізму матеріальної відповідальності публічної адміністрації за завдану приватним особам шкоду.

Натомість в Україні інститут матеріальної відповідальності держави є вкрай недосконало розробленим. Це пов'язано з тривалою історичною тенденцією виведення вказаного інституту за межі правового поля в частині уникнення використання поняття матеріальної відповідальності держави, прийняття профільних законодавчих актів у цій сфері, а в подальшому закріплення суто декларативних правових норм у частині взаємної відповідальності держави та людини, відшкодування шкоди, завданої діями посадових осіб. При цьому не задовольнявся публічний інтерес щодо

забезпечення соціальної справедливості та громадського порядку, а також відповідні інтереси суб'єктів приватного права. Водночас необхідно зважати на те, що держава в особі органу законодавчої влади самостійно визначає межі правового регулювання щодо власної відповідальності шляхом прийняття відповідних законів, створюючи вигідний для себе правовий режим, у зв'язку з чим можуть порушуватися інтереси приватних суб'єктів. Тобто від держави залежить той факт, наскільки широким імунітетом вона буде наділена в частині власної матеріальної відповідальності. Це означає, що держава як суб'єкт публічного права з використанням прийомів законодавчої техніки може уникати матеріальної відповідальності за завдану нею шкоду. Саме тому з метою унеможливлення такої ситуації в публічному праві України доцільно дослідити суть інституту матеріальної відповідальності держави (особливо в контексті можливих стимулюючих факторів потенційної сваволі з боку держави в особі законодавчих органів).

Як зазначає Г.-Г. Лохан, наявність матеріальної відповідальності держави за заподіяну шкоду органами публічної влади свідчить про рівень саморозуміння держави: врегулювання такої матеріальної відповідальності є дзеркальним відображенням її відношення до індивідуума та суспільства; таке врегулювання може різними шляхами вирішити конфлікт між громадянином, якому було завдано шкоду, та державними інтересами [2, с. 59–63]. Тобто у процесі реалізації матеріальної відповідальності держави мають бути задіяні три сторони: власне держава, посадова (службова) особа публічної адміністрації, суб'єкт публічного права. Останній із цих учасників відносин притягнення держави до матеріальної відповідальності є ініціатором для запуску згаданого механізму, причому як щодо держави загалом, конкретної посадової (службової) особи (як правило, державного службовця), так і щодо обох одночасно. Підставами їх відповідальності виступають нормативні начала та діяння неправомірного характеру як фактична підстава (склад відповідного делікту є складним юридичним фактом, основою для притягнення держави до матеріальної відповідальності).

Ми можемо частково підтримати Д.Я. Українського та М.С. Демкову в тому, що, за українським законодавством, юридична відповідальність держави настає виключно за неправомірні діяння, тобто має деліктний характер, а тому до складу правопорушення, яке є підставою відповідальності, входять такі елементи: 1) противоправна поведінка особи, яка заподіяла шкоду; 2) настання шкоди для потерпілого; 3) причинний зв'язок між противоправною поведінкою і настан-

ням шкоди; 4) наявність вини особи, яка заподіяла шкоду; 5) спеціальні умови відповідальності [2, с. 11]. Перші три з названих елементів є безспірними та не викликають жодних заперечень, але «умови такої» не може виступати підставою для притягнення держави до матеріальної відповідальності, оскільки визначає саме специфіку такої процедури, зумовлену існуванням публічної адміністрації як суб'єкта, якого притягають до відповідальності, адміністративним характером названого порядку. Що ж до вини, то цілком можливі ситуації, коли відповідальність може наставати й за правопорушення без вини.

Таким чином, матеріальна відповідальність держави має втілюватися в публічному праві з урахуванням норм і стандартів діяльності держави в процесі здійснення публічного адміністрування з урахуванням публічного інтересу, варіативністю порядків оскарження правопорушень з її боку та існуванням примирних процедур, повного і справедливого порядку відшкодування шкоди, оперативністю та компенсаційним характером заходів матеріальної відповідальності, ефективністю темпоральних меж такої процедури, рівних і недискримінаційних процедур під час вирішення публічно-правових спорів у цій сфері в аспекті антропоцентричного спрямування механізму притягнення до відповідальності, який може бути ініційованим будь-якою людиною. Значний вплив у цьому сенсі справляє інститут дискреційних державних повноважень, оскільки для встановлення неправомірності такої діяльності з боку держави потрібно довести не лише незаконний характер акта, але й економічну та іншу доцільність прийняття акта (це обов'язкова вимога для адміністративної процедури).

Разом із тим в Україні, за винятком публічного характеру такої відповідальності, взагалі нічого не встановлено ні на рівні законодавства, включаючи положення ст. ст. 22, 56 Конституції України [1], ні в судовій практиці щодо відповідальності публічної адміністрації за шкоду, спричинену у зв'язку з виконанням дискреційних повноважень. Отже, публічно-правовий характер матеріальної відповідальності держави має, як мінімум, спиратися на нормативне підґрунтя в частині відповідальності публічної адміністрації за конкретне діяння, яке спричинило шкоду (збитки) суб'єктам приватного права. Сформульовані вище положення свідчать про адміністративно-правовий привід інституту матеріальної відповідальності держави. Це означає, що така відповідальність може стосуватися обмеженого спектра деліктів, які посягають на публічний інтерес, нерідко особи зв'язані у способах та інструментах доказування, механізмі оцінки збитків (шкоди) і засобів їх відшкодування. Матеріальна відповідальність держави

також має компенсаційний характер та водночас соціальну природу, що виявляється в процедурах притягнення до відповідальності й обмежених можливостях у реалізації відповідальності держави в порядку регресу.

Спираючись на викладені вище позиції, варто зважати на можливість і доцільність застосування інституту матеріальної відповідальності держави в соціальній сфері. Основою для застосування цього інституту є порядок, щорічно встановлюваний на рівні законів України про Державний бюджет на поточний рік. Вказана процедура не має примусового характеру з огляду на те, що органи Державного казначейства України автоматично списують встановлену суму компенсації з рахунку Державного бюджету в межах бюджетних асигнувань за критерієм черговості надходжень відповідних звернень громадян. Причому в разі необхідності для забезпечення надання цих виплат можуть бути задіяні кошти з резервного бюджетного фонду, від реалізації конфіскованого чи безхазяйного майна. Водночас із метою компенсації понесених витрат публічна адміністрація, якщо шкоду було завдано не з її вини та відома особа правопорушника, має право подати позов від імені уповноваженого органу про відшкодування понесених нею витрат. Щодо місцевих бюджетів порядок є аналогічним.

Як вказує О.А. Музика-Стефанчук, підставою для накладання на державу та її органи обов'язку щодо виплати коштів за рахунок бюджету є шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю, невиконання ними своїх зобов'язань за цивільно-правовими договорами, в яких вони виступають однією зі сторін, недофінансування розпорядників чи/та отримувачів бюджетних коштів, якщо виділення їм коштів було передбачене в законі чи рішенні про відповідний бюджет [3]. У соціальній сфері, як правило, з наведених вище підстав застосовуються всі, але залежно від частоти їх вживання варто вести мову, насамперед, про завдання шкоди через бездіяльність, невиконання зобов'язань за договорами публічно-правового характеру (адміністративними договорами) і договорами приватно-правового характеру (договорами про соціальне партнерство), а також порушення порядку надання та здійснення соціальних виплат. Водночас на практиці в разі відсутності в розписі видатків відповідного бюджету збитків, які мають бути компенсовані за завдання шкоди публічною адміністрацією, описану вище процедуру взагалі неможливо реалізувати. Тобто, поки що не можна припустити випадок, коли соціальна справедливість буде відновлена в межах чинної процедури компенсації шкоди (збитків) із бюджетів державного чи місцевого рівнів.

Усе це заклало підґрунтя для необхідності запровадження адміністративної процедури від-

шкодування матеріальної шкоди, завданої незаконними діями та рішеннями публічної адміністрації в галузі надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту задля відновлення невизнаних, порушених чи оспорюваних соціальних прав, свобод та інтересів. Звідси, як зауважує В. Хоффман-Ріем, «забезпечення практичного узгодження різних інтересів у багатополосному та багатовимірному полі інтересів має залишатись можливим» [4, с. 225]. У такому розрізі йдеться про відповідальність за невиконання/виконання регламентованої законом компетенції держави, за взяті на себе повноваження, в тому числі делеговані (за управлінські функції, дії організаційного, фінансово-правового характеру, контрольної-наглядової діяльності тощо). Проміжними ступенями в цьому плані може бути будь-який із перерахованих різновидів способів реалізації повноважень, а зрештою, публічна адміністрація має притягатися до матеріальної відповідальності за неналежне здійснення (нездійснення) соціального забезпечення щодо усього спектра цих діянь.

З такого підходу випливає ступінчастість матеріальної відповідальності держави в межах реалізації концепції соціальної держави. Ми погоджуємося з Е. Шмідт-Ассманном у тому, що є евристичний шар такої відповідальності, шари «відповідальність за виконання», «відповідальність за надання послуг», відповідальність щодо потреб, шар рамкової відповідальності [5, с. 197–198]. Евристика матеріальної відповідальності, до якої можуть бути притягнуті органи публічної адміністрації при реалізації концепції соціальної держави (перший шар), стосується формування зв'язків між публічним інтересом і потребами в соціальному захисті, чинною нормативною базою та практикою здійснення соціального захисту. Саме тому можливе переплетіння засадничих публічно-правових і приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації при реалізації концепції соціальної держави та відповідних форм і видів юридичної відповідальності. У такий спосіб відбувається взаємодія держави та суб'єктів приватного права, органів публічної адміністрації між собою стосовно виконання ними своїх завдань. Другий шар відповідної матеріальної відповідальності зумовлений функціонально-телелогічними проявами механізму реалізації концепції соціальної держави, а третій – орієнтацією держави на збалансування публічного та приватних соціальних інтересів щодо їх узгодження з ідеями суспільного добробуту, соціальної справедливості та рівноваги.

Отже, на наш погляд, викладене наочно та переконливо свідчить про те, що процедуру притягнення до відповідальності органів публічної адміністрації, як вдало зазначає Д.Я. Український, необхідно розглядати у двох формах: активній та пасивній [6]. Варто підтримати В.М. Бевзенка стосовно того, що учасниками цих форм є п'ять основних груп осіб: 1) особа, якій завдано шкоду, її представник; 2) суб'єкт публічної адміністрації, який завдав шкоду, його представник; 3) суб'єкт публічної адміністрації, який є керівним щодо суб'єкта, який винен у завданні фізичній (юридичній) особі шкоди, представник керівного суб'єкта публічної адміністрації; 4) розпорядник бюджету, з якого буде здійснюватися відшкодування завданої шкоди, його представник; 5) свідок завдання шкоди, експерт, спеціаліст, перекладач, Державна виконавча служба [7, с. 371].

З огляду на це активна форма матеріальної відповідальності публічної адміністрації в соціальній сфері можлива в разі ініціювання такої процедури з боку інших органів публічної адміністрації (за результатами контрольної-наглядової діяльності, зокрема перевірок), без ініціативи від суб'єктів приватного права. Пасивна форма такої відповідальності застосовується, коли ініціатива щодо притягнення до неї йде знизу, тобто від потерпілої сторони (споживачів соціальних послуг, громадських організацій, підприємств – учасників відносин соціального партнерства та ін.). При цьому подаватися має скарга на протиправні дії чи рішення публічної адміністрації разом із вимогою про відшкодування збитків (шкоди).

Існування керівного суб'єкта публічної адміністрації чи контролюючого органу в таких відносинах створює додаткові стримувальні рамки для держави з метою припинення протиправної діяльності, відновлення соціальної справедливості та запобігання вчиненню аналогічних деліктів у майбутньому. Це допомагає з високою часткою вірогідності відшкодувати шкоду органом публічної адміністрації добровільно, без застосування додаткових заходів адміністративного примусу. У такий спосіб можлива економія часових, матеріальних, людських та ін. ресурсів, а позасудовий (адміністративний) порядок таких форм дає змогу розвантажити суди в межах адміністративної юрисдикції від «безспірних» позовів.

Тому очевидним є той факт, що, як вдало пояснює В.М. Бевзенко, можливість, розмір та повнота відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, залежатимуть від таких фактичних умов:

1) як матеріальна, так і моральна шкода, завдана публічною адміністрацією, мають підтверджуватися документально або бути встановлені іншими, передбаченими законодавством, засобами доказування. Саме документальне їх підтвердження (чи іншими засобами доказування) впливатиме на визначення розміру відшкодування;

2) існування суб'єктів, уповноважених давати юридичну оцінку шкоді (кваліфікувати шкоду), завданій публічною адміністрацією, з'ясувати й оцінювати інші обставини справи та ухвалювати відповідне рішення;

3) після здійснення адміністративної процедури щодо з'ясування обставин заподіяння шкоди ухвалюється документ – адміністративний акт [7, с. 368–369]. Тобто в галузі соціального захисту матеріальна відповідальність держави найбільше пов'язана із забезпеченням соціальних прав, потреб та інтересів. Цей фактор є вирішальним у частині реалізації концепції соціальної держави, оскільки в цій сфері значного поширення набула практика делегування повноважень від публічної адміністрації до приватних суб'єктів, у тому числі шляхом укладення адміністративних договорів, із метою сприяння становленню та розвитку держави загального добробуту та досягнення суспільного блага.

Механізм такої публічно-приватної кооперації та соціального партнерства зумовлює відповідний розподіл відповідальності між сторонами вказаних відносин із соціального захисту. У такому сенсі саме матеріальна відповідальність держави є первинною, адже на основі суспільного договору між державою та громадянським суспільством держава має дотримуватися своїх обов'язків, а суб'єкти приватного права реалізують основоположні соціальні права та інтереси, виконуючи частину делегованої публічною адміністрацією компетенції на основі правової норми, укладеного адміністративного договору або договору про соціальне партнерство. Матеріальна відповідальність держави щодо забезпечення соціальних потреб та інтересів має визначальний характер для вчинення адміністративних дій, які стосуються самостійної діяльності з публічного управління соціально-економічної спрямованості для задоволення публічного інтересу щодо соціального захисту.

На основі викладеного можна зробити висновок, що потрібне постійне одночасне задоволення публічного та приватних інтересів у соціальній сфері на підставі раціональної та ефективної співпраці між суб'єктами публічного та приватного права в межах двох підсистем єдиної системи соціальної держави. По суті, для сфери соціального захисту та надання соціальних послуг сутнісне значення мають такі прояви процедури притягнення держави до матеріальної відповідальності: спрощений характер порядку реалізації активної форми притягнення публічної адміністрації до матеріальної відповідальності; стислі часові межі розгляду та вирішення справи; безплатний характер; розуміння позиції публічної адміністрації щодо конкретного спору, задля

вирішення якого особа в адміністративному або судовому порядку може звернутися до публічної адміністрації.

При цьому варто вказати, що публічна адміністрація не менше ніж представники громадського сектора прагне досягти соціальної рівноваги та справедливості в межах держави загального добробуту, оскільки і державна, громадська лінії поведінки мають власну динаміку щодо забезпечення соціальних потреб у безконфліктному провадженні. Отже, в соціальній сфері матеріальна відповідальність, виконуючи превентивну функцію, дає змогу державі та суб'єктам приватного права наблизитися до описаного ідеалу взаємовідносин і гарантує гнучкість домовленостей, нейтральність і спонтанність взаємодії між цими особами, гласність і відкритість процедури, орієнтацію на регуляторні правові рамки, але не «сліпе» слідування ним, а з урахуванням спроможності змінити цільові настанови залежного від публічного інтересу, соціальних мотивів, потреб та інтересів споживачів соціальних послуг.

Отже, як бачимо, рекомендації щодо застосування інституту матеріальної відповідальності держави в соціальній сфері мають орієнтуватися на інституціональні зміни системи публічної адміністрації та законодавчу регламентацію механізму притягнення публічної адміністрації до такого виду відповідальності як в адміністративному, так і в судовому порядку. Варто підтримати позицію І.О. Лавриненко в тому, що реформа інституту відшкодування шкоди, завданої органами влади, має бути спрямована на усунення недоліків шляхом проведення інституційних змін, які включають зміни в системі розпорядників бюджетних коштів, що призначені для виплати відшкодування, в розподілі повноважень органів та посадових осіб, які здійснюють внутрішній контроль за законністю індивідуальних і нормативних актів, у розмежуванні суб'єктів відповідальності та зміни в процедурах прийняття рішень про відшкодування шкоди [2, с. 19].

Вважаємо, що потрібно вдосконалити й правову базу, по-перше, прийнявши окремий Закон України «Про матеріальну відповідальність держави» в частині врегулювання порядку притягнення публічної адміністрації до цього виду юридичної відповідальності. Потерпіла сторона повинна мати право на компенсацію в позасудовому порядку завданих збитків (шкоди), спричинених діяльністю публічної адміністрації, а також на ініціювання застосування штрафних санкцій щодо таких органів, якщо мало місце незаконне володіння (користування) майном цього суб'єкта приватного права з боку держави. По-друге, необхідно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України в частині формулювання

в главі 6 розділу III окремої статті, присвяченої питанням притягнення держави до матеріальної відповідальності в контексті права на оскарження протиправних діянь чи рішень публічної адміністрації одночасно з вимогою відшкодування шкоди (збитків).

Приймаючи рішення про розмір відшкодування, доцільно зважати на такі чинники: рівень непередбачуваності негативних наслідків; об'єктивні перепони для уникнення шкоди; серйозність порушених прав; обмеження, пов'язані з тим, що частину шкоди відшкодовано відповідно до цивільного законодавства; упущена вигода не має компенсуватись у разі відсутності вини органу, що завдав шкоду; інші обставини, які роблять виплату відшкодування необґрунтованою [2, с. 55]. З огляду на це коло потенційних вимог потерпілої сторони має включати такі складові елементи:

1) вимоги щодо активного характеру діяльності публічної адміністрації:

- вчинення дій органом публічної адміністрації;
- виконання рішення органом публічної адміністрації;
- забезпечення реалізації дії органу публічної адміністрації;
- забезпечення реалізації рішення органу публічної адміністрації;
- прийняття адміністративного акта;
- відшкодування збитків (шкоди), отриманих внаслідок протиправної поведінки держави чи посадової (службової) особи органу публічної адміністрації; наслідок законної діяльності цих суб'єктів, але якими було порушено публічний інтерес у сфері соціального захисту чи фундаментальні соціальні права та свободи особи;
- повернення майна, отриманого органом публічної адміністрації без належної правової підстави;

2) вимоги щодо пасивного характеру діяльності публічної адміністрації:

- утримання від вчинення дій органом публічної адміністрації;

- утримання від виконання рішення органом публічної адміністрації;

- забезпечення реалізації рішення органу публічної адміністрації;

- утримання від прийняття адміністративного акта;

3) вимоги, орієнтовні на настання конкретних юридичних фактів – припинення дії (скасування) адміністративного акта.

Таким чином, у межах цього дослідження об'єктивно необхідними виглядають такі вектори реформування інституту матеріальної відповідальності держави в соціальній сфері в адміністративному та судовому порядку:

1) нормотворчого спрямування – запровадження легального підґрунтя для адміністративного та судового порядків відшкодування збитків (шкоди);

2) процедурного спрямування – запровадження уніфікованої процедури та гарантування справедливого й ефективного порядку прийняття, розгляду та вирішення звернення потерпілої сторони, спрямованого на відшкодування збитків (шкоди);

3) функціонального спрямування – введення в правовий обіг доступних, відкритих і прозорих способів і засобів захисту суб'єктів приватного права від протиправних діянь чи рішень, підзаконних нормативно-правових актів публічної адміністрації, уніфікованої та прозорої процедури детермінації порядку відшкодування збитків (шкоди), завданої вказаною вище поведінкою публічної адміністрації, і відповідного порядку виконання адміністративного акта, ухваленого за результатами такої процедури;

4) фінансово-правового спрямування – введення типового механізму виплати відшкодування збитків (шкоди) на основі бюджетних фондів відповідного рівня, введення в обіг механізму регресу, ліквідації негативної практики вибіркового чи недостатнього фінансування зобов'язань публічної адміністрації перед іншими суб'єктами публічного чи приватного права, задіяними в реалізації концепції соціальної держави.

Література

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення : 30.03.2020).
2. Демкова М.С., Коба С.С., Лавриненко І.О., Український Д.Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади. Київ : Конус-Ю, 2007. 260 с.
3. Музика-Стефанчук О.А. Відшкодування державою завданої шкоди : приватно- та публічно-правові аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 191–197.
4. Hoffmann-Riem W. *Das Deutsche Verwaltungsblatt*. Baden-Baden, 1996. 230 s.
5. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. та доп. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.

6. Український Д.Я. Відшкодування в адміністративному порядку шкоди, завданої діями органів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 207-211.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

References

1. Constitution of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (access March 30, 2020).
2. Demkova, M.S., Koba, S.S., Lavrynenko, I.O. and Ukrainskyi, D.Ya. (2007), *Vidshkoduvannia v pozasudovomu poriadku shkody, yaka zavdana derzhavoiu abo orhanamy vlady* [Compensation out of court for damage caused by the state or authorities], Konus-Yu, Kyiv, Ukraine.
3. Muzyka-Stefanchuk, O.A. (2012), "State compensation for damage: private and public law aspects", *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, no. 3, pp. 191–197.
4. Hoffmann-Riem, W. (1996), "Das Deutsche Verwaltungsblatt", Baden-Baden, 230 p.
5. Schmidt-Assmann, E. (2009), *Zahalne administratyvne pravo yak ideia vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava* [General administrative law as an idea of settlement: the basic principles and objectives of the system of administrative law], Translated by Ryzhkov, H., Soiko, I. and Bakanov, A., K.I.S., Kyiv, Ukraine.
6. Ukrainskyi, D.Ya. (2007), "Compensation in the administrative order of the damage caused by actions of public administration bodies", *Aktualni problemy derzhavy i prava*, Iss. 35. Pp. 207–211.
7. Melnyk, R.S. and Bevzenko, V.M. (2014), *Zahalne administratyvne pravo : navch. posib.* [General administrative law: textbook. way.], Vaite, Kyiv, Ukraine.