



Л. М. Белкін
кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
голова правління ЗАТ "Біт" (м. Краматорськ)

УДК 342.922+342.924+342.565.4

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЮРИДИЧНИХ ТА/АБО ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Доводиться, що з метою подолання систематичних порушень прав фізичних та/або юридичних осіб суб'єктами владних повноважень необхідно законодавчо закріпити обов'язкову відповідальність таких суб'єктів в разі ухвалення судового рішення не на їх користь. Розглянуті види такої відповідальності і способи її судового встановлення

Ключові слова: порушення прав, відповідальність, адміністративні суди.

Надзвичайно важливим і актуальним питанням здійснення управлінської діяльності є проблема відповідальності в державному управлінні. Водночас, проблемі відповідальності суб'єктів владних повноважень (СВП) за помилкові рішення і дії, бездіяльність не приділяється достатньої уваги. Це призводить до вкрай негативних наслідків у здійсненні державного управління [1, с. 457-458].

Як зазначає відомий донецький адвокат і вчений І. Головань, у більшості випадків необґрунтованість претензій [податківців] вдається довести [в суді]. Однак пишуться все нові і нові акти. Причина — абсолютна безвідповідальність працівників податкової служби [2]. У роботі [3, с. 16] наголошується на невідворотності відповідальності державних виконавців як запоруці більш якісного виконання судових рішень.

У роботі [4, с. 6-7] зазначається, що структура проходження державної служби — це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнюючих елементів, які поділяються на:

- а) встановлення державної посади;
- б) прийняття на службу за конкурсом;
- в) прийняття присяги;
- г) правообмеження;
- д) випробувальний термін;
- е) стажування;
- ж) перепідготовка та підвищення кваліфікації;
- з) атестація;
- і) щорічна оцінка діяльності державного службовця;
- к) службова кар'єра;
- л) ротація;
- м) службове розслідування;
- н) заохочення;
- о) юридична відповідальність;
- п) припинення державної служби.

Разом із тим проблема відповідальності державних службовців розглядається, як правило, в контексті порушення інтересів служби, тобто, якщо такий службовець не



догодив своєму роботодавцю в особі власне СВП (за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує орган, у якому він працює, невиконання законів, указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, порушення порядку реалізації та термінів виконання доручень, виконання норм та доручень не в повному обсязі або перекручення їх змісту тощо) [5; 6]. Питання відповідальності перед фізичними та/або юридичними особами за порушення їх прав розглядаються значно рідше [6; 7]. Отже, це питання підлягає дослідженню.

Як зазначено вище, проблема безвідповідальності СВП піднімалася у роботах [1; 2]. У роботі [6] зазначається, що відповідальність державного службовця може наставати, зокрема, за установлення непередбачених законами чи іншими нормативно-правовими актами процедур реалізації прав особи та громадянина. У роботі [7, с. 136] наголошується на тому, що саме в умовах зміни парадигми суспільства, трансформаційного періоду розвитку держави найактуальнішим питанням є реальне запровадження обов'язку державних службовців визнавати, дотримуватися та захищати права й свободи людини і громадянина. Зазначається, що у випадку звернення особи, чії права та інтереси порушені, до суду, останній, встановивши обґрунтованість скарги громадянина, *визначає відповідальність посадової особи, державного службовця за рішення, що спричинили порушення прав і свобод громадянина*. Щодо державних службовців, які прийняли рішення, визнані незаконними, суд визначає передбачену законом міру відповідальності, аж до подання про звільнення. Відповідальність може бути накладена як на тих, чії рішення визнано незаконними, так і на тих, хто надав інформацію для незаконних дій. У роботі [8, с. 4, 20-21] обґрунтовується адміністративна відповідальність посадових та службових осіб органів державної влади як засіб забезпечення паритетності суб'єктів адміністративних правовідносин в аграрному секторі економіки. Але ці концептуально правильні положення не знаходять практичного втілення.

Метою статті є розробка заходів невідворотності відповідальності суб'єктів владних повноважень у випадку порушень ними прав фізичних та/або юридичних осіб.

Основною гіпотезою даної роботи є положення про те, що абсолютна безвідповідальність чиновників суперечить одному з основних принципів відповідальності — невідворотності [9, с. 434].

На думку деяких учених, на даний час можна говорити про професійну відповідальність державних службовців і сподіватися на те, що найкращою гарантією щодо зловживань владою й інших службово-етичних порушень є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і, насамперед, професійна честь та професійний обов'язок. Не зовнішній контроль, а передусім внутрішня мотивація повинні стати провідним стимулом у моральному виборі державного службовця, гарантом відновлення і формування позитивного іміджу державної служби, довіри громадян до держави та її апарату [10, с. 126]. Однак практика свідчить про передчасність таких сподівань. У даній статті автор притримується тієї точки зору, що по відношенню до СВП та їх посадових осіб може застосовуватися тільки невідворотна "санкційна" юридична відповідальність [11, с. 13], оскільки відчуття безкарності, особливо перед громадянами, іманентно притаманне вказаним суб'єктам.

Як зазначає В. О. Котюк [12, с. 457], бюрократія об'єктивно характеризується чотирма головними властивостями:

- 1) розглядає і вирішує будь-яку справу не під кутом зору державної вигоди (користі), а позиції того місця (посади), на якому їй дісталася ця справа в руки;
- 2) постійно турбується і виявляє свої здібності та винахідництво в тому, щоб у кожній справі відхилити від себе всю відповідальність;
- 3) витончена у вигадуванні способів обходу законів;
- 4) спрямовує свої здібності, знання і таланти не для досягнення найбільш корисного для народу, а для особистої користі.



За таких умов, тільки невідворотність відповідальності сприятиме і підвищенню професійних якостей державного службовця.

Сьогодні в демократичних країнах склався консенсус відносно того, що судовий захист прав у спорах за участю СВП найбільш ефективно здійснюється в межах адміністративної юстиції. У роботі [7, с. 136] вказується, що рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їх об'єднань, громадських об'єднань чи посадових осіб, державних службовців можуть бути оскаржені через суд, якщо внаслідок цих дій: порушено права й свободи громадян; створено перепони для реалізації громадянином його прав і свобод; незаконно накладено на громадянина будь-який обов'язок або він незаконно притягнений до будь-якої відповідальності. Отже, звернення до адміністративних судів так чи інакше обов'язково пов'язано з порушенням прав осіб.

Згідно із ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб ... шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Отже, якщо адміністративний суд, розглянувши справу, задовольняє позов, то це означає, що він відновлює права. А це, в свою чергу, означає, що вони кимсь із посадових осіб були порушені. Видається, що такі порушення ніколи не можуть залишатися безкарними.

О. Ф. Скакун [9, с. 436-438] виділяє такі види відповідальності: конституційна, матеріальна, дисциплінарна, адміністративна, цивільна, кримінальна.

Конституційна відповідальність реально може наставати за систематичні порушення прав членів суспільства, може тягнути відставку певного органу або його непереобрання на наступний термін, але це мало сприятиме відповідальності конкретних чиновників, які порушили права конкретної особи.

Матеріальна відповідальність СВП повинна наставати завжди, коли відбулося порушення права. Згідно із ст.ст. 1173, 1174 Цивільного кодексу України (ЦК України), шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю СВП або їх посадовими особами при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується цим суб'єктом.

Згідно із ч. 2 ст. 1167 ЦК України, моральна шкода відшкодовується незалежно від вини СВП, який її завдав:

а) якщо шкоди завдано фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування як запобіжного заходу тримання під вартою або підписки про невиїзд, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт;

б) в інших випадках, встановлених законом.

Вважаємо, що потрібно законодавчо встановити, що моральна шкода відшкодовується завжди, коли мало місце порушення права, відновленого судом. Як зазначає Ю. Курило, українські суди не мають практики, що аналогічна американській, зі стягнення значних сум на відшкодування моральної шкоди. Такі випадки поодинокі. Тому практично обґрунтування такої шкоди викликає значні труднощі [10, с. 11]. Вважаємо, що наявність моральної шкоди у випадку порушення прав, які потребували судового відновлення, повинна презюмуватися, а її розмір чітко встановлюватися за формульним методом [14-16]. Як підкреслюється в роботі [17, с. 5], одним з основних засобів підвищення рівня справедливості в сфері правореалізації є заміна оціночних категорій законодавства на *оціночно-чисельні*. Такий підхід, з одного боку, дозволяє зменшити суб'єктивізм суддів при визначенні розміру моральної шкоди, а з іншого боку, дозволить уникнути підозр у змові суддів з постраждалою стороною з метою збагатитися за рахунок бюджету.



Так, пропонується така формула для розрахунку моральної шкоди [14, с. 65; 15, с. 20]:

$$D = B \times S \times F / G,$$

де D — сума компенсації потерпілій особі;

B — умовна базова початкова (мінімальна) сума компенсації моральної шкоди (за О. Ерделевським — розмір компенсації презюмованої моральної шкоди [16, с. 10]);

S — еквівалент ступеня моральних страждань (визначається судом, виходячи з особливостей вчиненого злочину (правопорушення) — від 5 до 500);

F — коефіцієнт винуватості відповідача (від необережності до прямого умислу — від 1 до 4; судом може враховуватися незрозумілість чи заплутаність законодавства тощо);

G — коефіцієнт ступеня делінквентності поведінки постраждалого.

Застосовуваний в роботах [14, с. 65; 15, с. 20] коефіцієнт W дієвого каяття відповідача та його активності по загладженню завданої шкоди пропонується приймати на рівні 1, оскільки важко зрозуміти, в чому може полягати дієве каяття СВП. В принципі, достатньо було б вирішити питання громадянина без його звернення до суду та добровільно відновити його права.

У роботі [14, с. 66] розмір компенсації презюмованої моральної шкоди B пропонується приймати на рівні 100 неоподаткованих мінімумів, тобто приблизно на рівні 1 700 гривень. Нами, за аналогією із ст. 13 Закону України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду” пропонується розмір компенсації презюмованої моральної шкоди прийняти не менше одного мінімального розміру заробітної плати за кожен місяць (тобто, приблизно на тому ж рівні) від моменту виникнення права на позов до моменту набрання законної сили рішенням суду на користь позивача — не суб'єкта владних повноважень. Залежність параметра B від тривалості відновлення прав допоможе уникнути штучного затягування суб'єктами владних повноважень судового розгляду справи, зокрема, шляхом подачі завідомо необґрунтованих апеляційних скарг.

Якщо прийняти значення $B=1\ 000$ грн., мінімальне значення $S=5$; мінімальне значення $F=1$, то мінімальний рівень відшкодування моральної шкоди $D=5\ 000$ грн.

За формулою О. Ерделевського [16, с. 10], моральна шкода повинна визначатися за формулою:

$$D = B \times f \times i \times c \times (1 - g),$$

де D — сума компенсації потерпілій особі;

B — розмір компенсації презюмованої моральної шкоди;

f — ступінь провини особи, що завдала шкоди (за О. Ерделевським визначається в розмірах від 0,25 до 1: $f = 0,25$ — при простій необережності, $f = 0,5$ — при наявності грубої необережності, $f = 0,75$ — при наявності непрямого наміру, $f = 1$ — при наявності прямого наміру). Вважаємо, що в адміністративних правовідносинах з СВП можуть використовуватися тільки $f = 0,75$ — при неочевидності суті правового регулювання, що призвело до помилкового рішення, і $f = 1$ — при навмисному порушенні законодавства;

i — коефіцієнт індивідуальних особливостей потерпілого (визначається в розмірах від 0,5 до 1);

c — коефіцієнт урахування фактичних обставин заподіяння шкоди, що заслуговують уваги. Відповідно до [16, с. 10] визначається у межах від 0 до 2. Вважаємо, що цей показник не може приймати значення $c=0$, оскільки це означало б нульовий рівень відшкодування шкоди, що суперечить принципу презумпції її наявності. Тому нижній рівень значення “ c ” повинен складати 1;

g — ступінь вини потерпілого (у межах від 0 до 1). У випадку, якщо буде доведена вина потерпілого у вигляді прямого умислу, значення g буде наближатися до



1. У випадку зменшення коефіцієнта від 1 до 0 сума відшкодування буде збільшуватися. Оскільки вина потерпілого враховується з метою зниження розміру компенсації тільки за наявності у її діях грубої необережності, її значення можна приймати за 0,5 ($g = 0,5$).

При цьому слід зазначити, що важко уявити собі прямий умисел або навіть необережність позивача, які стали на заваді належному вирішенню його справи суб'єктом владних повноважень. Як правило, в такому випадку адміністративні суди визнають дії СВП правомірними і відмовляють в позові. Тому якщо суд задовольнив позовні вимоги, то це означає, що позивач зробив всі необхідні дії для позитивного вирішення його проблеми, отже, як правило, нижній рівень значення "g" повинен складати 0.

Слід при цьому вказати, що за О. Ерделевським [16, с. 10] розмір компенсації презюмованої моральної шкоди В повинен дорівнювати 720 мінімальних заробітних плат. Це значно більше, ніж запропоновано вище за аналогією із Законом України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду". Вважаємо, що конструкція формули, а також конкретні показники, що включаються у формулу, повинні бути встановлені законодавчо і обов'язково застосовуватися судами одночасно із задоволенням адміністративного позову або в окремому провадженні, але вже в порядку цивільного або господарського судочинства згідно ч. 2 ст. 21 КАС України.

Дисциплінарна відповідальність посадових осіб СВП, у випадку порушення ними прав осіб, повинна пов'язуватися із порушенням ними Присяги. Так, згідно із ст. 17 Закону України "Про державну службу", громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу, в якій, зокрема, присягають суворо дотримувати Конституції та законів України ... охороняти права, свободи і законні інтереси громадян. Згідно із п. 6 ст. 30 цього Закону, державна служба припиняється у разі відмови державного службовця від прийняття **або порушення** Присяги, передбаченої ст. 17 цього Закону. Отже, за умови встановлення порушення прав осіб конкретним державним службовцем він повинен нести відповідальність, передбачену ст. 30 Закону України "Про державну службу". Умовою цього повинна бути окрема ухвала, яка приймається судом в порядку ст. 166 КАС України і в якій буде визначена конкретна посадова особа, винна в порушенні прав осіб.

Встановлення в судовому порядку перелічених вище обставин дозволить більш ефективно притягнути винних посадових осіб до кримінальної відповідальності. Наприклад, якщо буде встановлена реальна шкода, та ще й сплачена за рахунок бюджету, виникнуть всі підстави для притягнення винної посадової особи до кримінальної відповідальності за ст. 365 Кримінального кодексу України (КК України) "Перевищення влади або службових повноважень". Зазначимо, що умовою притягнення до відповідальності за цією статтею є саме наявність істотної шкоди, яка, як правило, виражається у грошовому вимірі.

Що стосується адміністративної відповідальності, то за диспозиціями статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) адміністративна відповідальність посадових осіб СВП може наставати тільки за порушення, спрямовані проти держави, а не порушення, спрямовані, проти прав громадян. При цьому більшість юристів (див., напр. [18]) заперечує проти застосування до посадових осіб СВП у випадках встановлення порушення прав осіб ст. 186 КУпАП "Самоуправство". За таких умов слід ввести у КУпАП склад правопорушення "Перевищення влади або службових повноважень", але у випадку, коли таке перевищення не завдало істотної шкоди правам та інтересам. Це відповідає висунутій В. І. Курилом [8, с. 19-20] тези, що розмежування настання адміністративної відповідальності від кримінальної відповідальності залежить від тяжкості наслідків, що настали у результаті вчинення протиправного діяння, та розміру шкоди, яку вони спричинили. У зв'язку з цим для правильної кваліфікації правопорушень необхідно проаналізувати зміст понять, закріплених у ст. 9 КУпАП та ст. 11 КК України, і тільки після цього, у поєднанні з фактичними обставинами вчинення правопорушення та з урахуванням наслідків протиправних дій, вирішувати питання про притягнення особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності.



Запропоновані заходи повинні зробити порушення прав юридичних та/або фізичних осіб таким же небезпечним для чиновників, як і порушення прав держави з боку юридичних та/або фізичних осіб для цих осіб.

Список використаних джерел

1. *Малиновський, В. Я.* Державне управління [Текст] : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. — [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. — К. : Атіка, 2003. — 575 с.
2. *Головань, І.* Час — гроші [Електронний ресурс] / І. Головань // Українська правда — Блоги. — Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/golovan/4d6b6c177f1f1/>.
3. *Коваленко, С.* Проблеми реалізації правосуддя: Невиконання рішень судових органів в Україні [Текст] / С. Коваленко // Юридична газета. — 2011. — № 12 (277). — 22 квітня. — С. 16.
4. *Продаєвич, О. С.* Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект [Текст] : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О. С. Продаєвич. — Одеса, 2008. — 19 с.
5. *Битяк, Ю. П.* Адміністративне право України : [підруч.] / Ю. П. Битяк. — К. : Юрінком Інтер, 2005. [Електронний ресурс] Електронная библиотека Князева. — Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part2/219.htm.
6. *Оболенський, О. Ю.* Державна служба : [навч. посіб.] / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 344 с. — [Електронний ресурс] КНЕУ — НеОфіційний сайт. — Режим доступу : <http://6201.org.ua/load/72-1-0-581>.
7. Державне управління : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с — (“Вища освіта ХХІ століття”) [Електронний ресурс] Право на Vuzlib.net. — Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z811_page_39.html.
8. *Курило, В. І.* Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. І. Курило. — К., 2008. — 39 с.
9. *Скакун, О. Ф.* Теорія держави і права [Текст] : [підруч.] / О.Ф. Скакун. — [пер. з рос.]. — Х. : Консум, 2006. — 656 с.
10. *Литвин, О. В.* Проблеми виокремлення феномену професійної відповідальності державних службовців як елементу юридичної відповідальності в публічному адмініструванні [Текст] / О. В. Литвин // Університетські наукові записки. — 2010. — № 3 (35). — С. 122-126.
11. *Комзюк, В. Т.* Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право” / В. Т. Комзюк. — Х., 2003. — 20 с.
12. *Котюк, В. О.* Загальна теорія держави і права [Текст] : [навч. посіб.] / В. О. Котюк. — К. : Атіка, 2005. — 592 с.
13. *Курило, Ю.* Коментар для “Юридичної газети” [Текст] / Ю. Курило // Юридична газета. — 2010. — № 50 (266). — 14 грудня. — С. 11.
14. *Тертишник, В. М.* Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України [Текст] : [монограф.] / В. М. Тертишник ; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. — Дніпропетровськ : Ліра, 2009. — 404 с.
15. *Антосик, С. М.* Відшкодування моральної шкоди: психологічні аспекти [Текст] / С. М. Антосик, О. М. Кокун // Адвокат. — 1998. — № 4. — С. 19-21.
16. *Вовк, О.* Визначення розміру компенсації моральної шкоди: критерії та методика [Текст] / О. Вовк // Юридична газета. — 2010. — № 50 (266). — 14 грудня. — С. 10-11.
17. *Самохвалов, В. В.* Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / В. В. Самохвалов ; Ін-тут законодавства Верх. Ради України. — К., 2008. — 18 с.
18. *Щербаков, А.* Самоуправство / Александр Щербаков // Уголовное право. — 2008. — № 1. [Електронний ресурс] Уголовное право. Адвокат по уголовному праву. — Режим доступа : <http://www.ug-pravo.ru/articles/302/> [21.09.2010 14:20:03].

Надійшла до редакції 30.04.2011



Белкин Л. М. Актуальные вопросы ответственности субъектов властных полномочий за нарушение прав юридических и/или физических лиц

Доказывается, что с целью преодоления систематических нарушений прав физических и/или юридических лиц субъектами властных полномочий необходимо законодательно закрепить обязательную ответственность таких субъектов в случае принятия судебного решения не в их пользу. Рассмотрены виды такой ответственности и способы ее судебного установления.

Ключевые слова: нарушение прав, ответственность, административные суды.

Bielkin, L. M. Actual Questions of Responsibility of Subjects of Imperious Powers for Infringement of the Rights of Legal and-or Physical Persons

It is proved that for the purpose of overcoming of regular infringements of the rights physical and-or legal bodies subjects of imperious powers it is necessary to fix legislatively obligatory responsibility of such subjects in case of judgment acceptance not in their advantage. Kinds of such responsibility and ways of its judicial establishment are considered.

Key words: infringement of the rights, responsibility, administrative courts.

