



Наталія Задирака

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

(м. Київ, Україна)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5866-7612>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/B-2829-2019>
zadyraka@ukr.net

УДК 342.922:351.71

ПРИРОДА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРИ ВИКОРИСТАННІ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

АНОТАЦІЯ. При використанні публічного майна суб'єкт публічної адміністрації або неправомірно діє, зокрема, коли рішення органу не виконуються у регламентований законом спосіб, або коли трапляється протиправна бездіяльність. Безумовно, у разі задоволення звернення уповноваженої особи суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний на підставі, в межах повноважень та у спосіб, встановлений законом, реалізувати всі належні та необхідні заходи, застосувати, змінити чи скасувати відповідні інструменти діяльності публічної адміністрації, прийняти адекватні рішення, висунути відповідні вимоги проти третіх осіб.

Метою статті є розкриття сутності інституту відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна. Додаткового наукового дослідження потребує розуміння відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна як правоохоронно-регулятивних правовідносин згідно з функціональним критерієм.

Розглянуто дискусійні аспекти визначення змісту відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна з урахуванням європейських стандартів. Авторка тлумачить зміст відносин у сфері використання публічного майна, зокрема й у частині багатоплановості суб'єктного виміру механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, а також форм процедури притягнення до відповідальності суб'єктів публічної адміністрації. Розкрито правову природу відповідальності суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна та надано її дефініцію згідно з функціональним критерієм як правоохоронно-регулятивних правовідносин із обов'язковим учасником у вигляді держави в особі спеціальних органів, а також правопорушника (зокрема, суб'єкта публічної адміністрації), який зазнає негативних наслідків і зобов'язується добросовісно виконати додаткові обов'язки на основі державного примусу або

© Наталія Задирака, 2019

Наталія Задирака

в превентивному вимірі – приписи, встановлені юридичними нормами в частині імплементації механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна. Авторка дослідила соціальний вимір такої відповідальності.

Доведено, що повне та узгоджене з поточним рівнем правопорядку розуміння природи відповідальності суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна дає змогу охарактеризувати перспективи розвитку цього інституту, зокрема в аспекті виплати відшкодування шкоди, незалежно від попередньо судового чи позасудового порядку, який застосовувався. Розкрито специфіку теоретико-засадничого, об'єктно-позитивного та суб'єктного інституціонально-процедурних вимірів механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна крізь призму антропоцентризму в триаді нормативного підґрунтя, суб'єктно-об'єктного виміру та змістовної динаміки.

Ключові слова: публічне майно; правовий режим; публічний інтерес; публічна адміністрація; юридична відповідальність; правопорушення.

Аналіз соціального виміру відповідальності суб'єктів публічної адміністрації

Першим кроком на шляху розкриття змісту відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна має стати аналіз соціальних аспектів такої відповідальності. Загалом механізм її реалізації має функціонувати на підставі економічних, правових, етичних і дискреційних очікувань, які вимагаються суспільством¹. Ідеться про динамічний вимір відповідальності в частині діяльності суб'єктів публічної адміністрації та інших обов'язкових учасників механізму реалізації такої відповідальності з метою задоволення публічного інтересу, виконання соціальних норм. Необхідно додатково враховувати різні складові такої відповідальності: політичну, моральну, власне юридичну тощо. Саме на державу покладається обов'язок дотримуватися останніх і гарантувати реалізацію відповідних юридичних норм. Це означає, що відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна фактично є різновидом соціальної відповідальності.

Зауважимо, що в доктринальних розробках за морально-етичним критерієм передбачається така форма зв'язку та взаємодії суспільства та особистості, що виражає відносини між ними² (підходи Н. Мінкіна, А. Плахотного, Е. Рудковського, П. Симонова, В. Сперанського) крізь призму відповідальності суспільства перед людиною шляхом заміни одностороннього зв'язку “суспільство – особистість” на взаємодію

¹ A Carroll, 'A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance' [1979] 4(4) Academy of Management Review 500.

² Г. Пермінова, 'Аналітично-концептуальні підходи до проблеми корпоративної соціальної відповідальності' [2013] 4(20) Вісник НТУУ “КПІ”. Серія: Політологія. Соціологія. Право 82.

“суспільство – особистість – суспільство”³ (позиції К. Гельвеція, П. Гольбаха, Д. Дідро, М. Кондорсе, Ж. Ламетрі). Звідси, спостерігається формування моральної відповідальності (погляди Н. Головки, Г. Голубевої, Б. Кортуа, Н. Сафарова, Е. Старчевського, А. Черменіної) за умови, що:

<...> феномен відповідальності розглядається як здатність особистості підпорядковувати власні інтереси вимогам суспільного розвитку, тип взаємодії людини через форму суспільних відносин, якість особистості та особливий стан соціальних суб'єктів (переконання Л. Грядунової, С. Дмитрієва, Г. Заболотної, Н. Табунова, М. Цветаєвої. – Н. З.).

Крім того, зазначимо:

<...> інститут відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є неодмінним нагальним проявом об'єктивної реальності, що діє як обов'язковий упорядковувальний фактор щодо суспільних відносин, втілює потребу узгодження поведінки суб'єктів соціального спілкування через вимогу підпорядковувати, координувати та коригувати під час колективної діяльності дії кожного з діями інших, приватний інтерес погоджувати із публічним⁴.

До того ж важливо:

<...> після вчинення делікту суб'єкт публічної адміністрації наділяється правом самостійно, без втручання держави мінімізувати або ліквідувати негативні наслідки, виплатити відшкодування шкоди та збитків як додатковий юридичний обов'язок, що є змістовним елементом правовідновлювальної юридичної відповідальності⁵.

Тому в соціальному вимірі настання негативної реакції на делікт у сфері використання публічного майна є невідворотною подією, але застосування санкцій до суб'єктів публічної адміністрації може відбуватись як у примусовому, так і добровільному порядку.

Важливо зважати на той факт, що раціональна та повноцінна імплементація інституту відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна можлива за допомогою безперервного продуктивного діалогу та співпраці держави в особі суб'єктів публічного права з суб'єктами приватного права. Як пояснює М. Фрідман,

³ П Гольбах, *Священная зараза или естественная история суеверия. Политология: хрестоматия* (Василик М сост, Гардарики 2000) 135.

⁴ Є Подорожній, ‘Теоретичні підходи до визначення поняття “юридична відповідальність”’ [2014] 3 (66) Вісник ХНУВС 7.

⁵ І Сердюк, ‘Методологічний аналіз сучасних інтерпретацій поняття “юридична відповідальність”’ (2011) 1 Бюлетень Міністерства юстиції України 31.

Наталія Задирака

мається на увазі соціальна відповідальність світу – використовувати ресурси та займатися діяльністю, за умови, що залучені учасники дотримуються встановлених правил гри, без обману та шахрайства⁶. У цьому виявляється:

<...> багаторівневий характер відповідальності у межах жорстких суспільних вимог у формі піраміди, в основі якої перебуває відповідальність, наступним щаблем є обов'язкова юридична відповідальність, надбудою є очікувана суспільством етична відповідальність, а вершиною – бажана дискреційна (філантропічна) відповідальність⁷.

Ми схильні вважати, що в цьому разі механізм відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна на базовому рівні концептуально втілює стратегічну безальтернативну концепцію практичності, обов'язків, сталого розвитку та підзвітності, економічні, матеріально-фінансові імплементаційні наслідки.

Зміст відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна

Аналізуючи зміст відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна, варто звернути увагу на європейські стандарти. Так, у Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів державам-членам стосовно принципів цивільного судочинства, що направлені на удосконалення судової системи, регламентовано публічно-правовий аспект відповідальності за спричинену шкоду особі шляхом гарантування відшкодування шкоди у випадку неправомірного її заподіяння державою, органом влади чи службовцем⁸. Натомість Рекомендація № R (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами врегульовує особливості використання альтернативних засобів як загально дозволених, або практику, що застосовується в конкретних категоріях справ, у яких такий спосіб вирішення спору є прийнятним⁹. У Рекомендації № Rec (2003) 16 Комі-

⁶ П Самуельсон та У Барнетт, *О чем думают экономисты. Беседы с нобелевскими лауреатами* (Альпина Бизнес Букс 2009) 155-89.

⁷ A Carroll, 'The Pyramid of Corporate Social responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders' [1991] 34 4 Business Horizons 39-48.

⁸ 'Рекомендація № R (84) 15 Комітету міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду' в Демкова М та Коба С та Лавриненко І та Український Д, *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади* (Конус-Ю 2007) 85-100.

⁹ Рекомендація № R (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами <<https://wcd.coe.int/ViewDoc>.

тету міністрів державам-членам стосовно виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права деталізовано механізм виконання рішень адміністративних і судових органів, а також процедурний вимір альтернативного вирішення спорів¹⁰. З наведених положень права Європейського Союзу чітко простежується імплементація юрисдикційного позасудового, а не лише судового порядку відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна.

З огляду на цю тезу, національні підходи європейських країн стосовно відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна орієнтуються на *безумовний характер відповідальності держави в особі суб'єктів публічної адміністрації за порушення* конституційних та інших встановлених законом обов'язків. Йдеться про юридичну відповідальність, безальтернативність здійснених відшкодувань не лише за делікти, а й за результати публічного управління, незалежно від правомірності останніх. Як правило, відповідальність за службові делікти має особливу, відносну спрямованість з урахуванням ризиків, розміру шкоди, природи делікту тощо. Нерідко до цього процесу долучаються фонди публічного права задля створення фінансової основи для безумовного відшкодування матеріальної та моральної шкоди, упущеної вигоди.

Натомість в Україні відповідальність суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна передусім має *публічно-правові та приватноправові риси*. Переважно на практиці правопорушників в особі суб'єктів публічної адміністрації притягують до адміністративної чи цивільної відповідальності. Це зумовлено тим, що така відповідальність має перспективно-ретроспективну спрямованість, оскільки держава в особі законодавця самостійно з урахуванням своєї соціальної ролі ретроспективно регламентує зобов'язання щодо правомірного використання публічного майна, а також юридичну відповідальність у цих відносинах. Надалі в разі вчинення протиправних діянь імплемтується у перспективному аспекті механізм відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна. Важливо уточнити, що зазначена компенсаційно-соціальна відповідальність суб'єктів публічної адміністрації настає в юрисдикційному судовому чи позасудовому порядку за обмежених

[jsp?id=220409&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](http://www.pravo.gov.ua/doc?id=220409&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)> (дата звернення: 21.04.2019).

¹⁰ 'Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету міністрів державам-членам стосовно виконання адміністративних і судових рішень в сфері адміністративного права' в Демкова М та Коба С та Лавриненко І та Український Д, *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади* (Конус-Ю 2007) 101-4.

Наталія Задирака

і чітко регламентований законом перелік деліктів у сфері спірних відносин щодо використання публічного майна за умови забезпечення формальної рівності сторін, нерідко з повним відшкодуванням шкоди, обмеженою реалізацією права держави на регресний позов до конкретної посадової (службової) особи суб'єкта публічної адміністрації, який заподіяв шкоду. Очевидним у такому разі є той факт, що процедурна специфіка виявляється у засобах доказування, які застосовуються, оцінці розміру шкоди, змісті санкцій, форм і джерел відшкодування.

Інакше кажучи, *інститут відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є явищем об'єктивного права, бо:*

<...> регламентовані в санкціях вимоги процедурно та процесуально врегульовані в установленому законодавством порядку та забезпечені можливістю застосування державного примусу у вигляді несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру, яких зазнає конкретний суб'єкт за делікт (порушення суб'єктивних прав)¹¹.

Тому юридична відповідальність проявляється через закріплені в санкціях юридичних норм негативні наслідки для суб'єктів публічної адміністрації та кореспондуючий обов'язок держави їх застосувати внаслідок державного примусу в межах юрисдикційних позасудових заявної або втручальної адміністративних процедур, у судовому порядку. Варто звернути увагу на можливість суб'єктів публічної адміністрації, що виступають правопорушниками у сфері використання публічного майна, в заявному порядку самостійно визнати та прозвітувати про факт вчинення делікту.

Аналізуючи наведені думки, наголосимо на необхідності сприйняття відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна згідно з функціональним критерієм як правоохоронно-регулятивних правовідносин із обов'язковим учасником у вигляді держави в особі спеціальних органів, а також правопорушника (суб'єкта публічної адміністрації, зокрема), який зазнає негативних наслідків і зобов'язується добросовісно виконати додаткові обов'язки на основі державного примусу або в превентивному вимірі – приписи, встановлені юридичними нормами в частині імплементації механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна.

www.pravoua.com.ua

¹¹ Л. Каленіченко, 'Юридична відповідальність як явище об'єктивного права' [2016] 2(61) Право і Безпека 36.

*Багатоплановість суб'єктного виміру механізму
відповідальності суб'єктів публічної адміністрації*

Інститут відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна зорієнтований на задоволення публічного інтересу, потреб з урахуванням комплексної спрямованості адміністративних рішень, багатоплюсного розташування інтересів при захисті третіх осіб¹². У цьому вимірі важливо брати до уваги багатоплановість суб'єктного виміру механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації. Тому цілком прийнятним видається підхід В. Бевзенка про учасників описаного процесу в межах п'яти основних груп:

<...> 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 служба¹³.

Підтвердженням наведеної думки є відповідна судова практика. Наприклад:

<...> у справі про визначення незаконним та скасування інструмента діяльності публічної адміністрації (рішення про укладення договору оренди земельної ділянки) і визнання відсутнім права користування земельною ділянкою такими особами є суб'єкти публічної адміністрації, що завдали шкоду (Київська міська рада, товариства з обмеженою відповідальністю “Будтехнології”), керівні суб'єкти публічної адміністрації (Київське квартирно-експлуатаційне управління, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивачів – Військова частина), а також необхідний суб'єкт для реалізації юрисдикційного судового провадження – заступник Генерального прокурора України – Головного військового прокурора¹⁴.

Подібні зразки можна знайти у судовій практиці щодо відносин користування автомобільними дорогами як публічним майном у вигляді шляхів загального користування. Так, у суб'єктному аспекті у вимірі

¹² Е Шмідт-Ассманн, *Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права* (Сироїд О ред, Рижков Г та Соїко І та Баканов А пер, К.І.С. 2009) 201.

¹³ Р Мельник та В Бевзенко, *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Мельник Р ред, Ваїте 2014) 371.

¹⁴ Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 28 серпня 2018 р. у справі № 910/18560/16 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76207293>> (дата звернення: 20.01.2019).

Наталія Задирака

визнання незаконним та скасування інструментів діяльності публічної адміністрації, зокрема про обмеження руху вантажного транспорту, йдеться про суб'єктів публічної адміністрації, що завдали шкоду (виконавчий комітет Скалатської міської ради, Козелецьку селищну раду Козелецького району Чернігівської області), суб'єктів приватного права, яким завдано шкоду (товариств з обмеженою відповідальністю “Агро-Регіон Козелець”, “Кар’єр Новосілка”)¹⁵, третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору (Службу автомобільних доріг у Тернопільській області)¹⁶.

Важливо усвідомлювати, що у цьому разі *відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна характеризується позитивно-ретроспективними рисами*. При цьому, як слушно уточнює Д. Український, процедура притягнення до відповідальності суб'єктів публічної адміністрації має дві форми: активну та пасивну¹⁷. Вказаний активно-негативний вимір демонструє необхідність поєднання у межах механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації морально-правової спрямованості як врегульованої законом усвідомленої добровільно виконуваної гарантійної компетенції держави в особі суб'єктів публічної адміністрації, так і безумовної та безальтернативної юридичної відповідальності за наслідками вчинення деліктів, незалежно від надання згоди на настання негативних наслідків для винуватих осіб – суб'єктів публічної адміністрації. У результаті обов'язково імплементуються санкції відповідних юридичних норм, передусім у кримінальному аспекті для правопорушників.

Зміст відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна дуже важко переоцінити, оскільки відповідальність держави за заподіяну суб'єктами публічної адміністрації шкоду повинна бути виключно невідворотною. Інакше кажучи, для досягнення цього стану суспільних відносин мають враховуватися запропоновані в німецькій доктрині інституціонально-про-

¹⁵ Постанова Козелецького районного суду Чернігівської області від 19 жовтня 2017 р. у справі № 734/2723/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69750756>> (дата звернення: 20.01.2019); Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 19 квітня 2018 р. у справі № 876/284/18 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73633767>> (дата звернення: 20.01.2019); Постанова Підволочиського районного суду Тернопільської області від 1 грудня 2017 р. у справі № 604/476/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70909646>> (дата звернення: 20.01.2019); Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 5 грудня 2017 р. у справі № 734/2723/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70856944>> (дата звернення: 20.01.2019).

¹⁶ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 19 квітня 2018 р. у справі № 876/284/18 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73633767>> (дата звернення: 20.01.2019); Постанова Підволочиського районного суду Тернопільської області від 1 грудня 2017 р. у справі № 604/476/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70909646>> (дата звернення: 20.01.2019).

¹⁷ Д. Український, “Відшкодування в адміністративному порядку шкоди, завданої діяннями органів публічної адміністрації” (2007) 35 Актуальні проблеми держави і права 207-11.

цедурні аспекти¹⁸, які пропонуємо класифікувати за змістовним критерієм:

– *теоретико-засадничі постулати* – можливість первинного настання відповідальності держави, а не лише субсидіарно (із привілеєм відсилати особи до приватного страхування від відповідних випадків або до іншої можливості відшкодування потерпілому); безпосередній характер відповідальності держави, а не тільки через відповідальність державного службовця, іншої посадової (службової) особи; притягнення держави до відповідальності в разі делегування повноважень, при приватизації традиційно державних сфер діяльності (наприклад, нагляд за повітряним рухом);

– *об'єктно-позитивний вимір* – можливість держави бути суб'єктом відповідальності за законодавче неправо за виняткових обставин щодо законів, які регламентують конкретні випадки або заходи, і суперечать Конституції (водночас, за загальним правилом, простір діяльності законодавця не підлягає обмеженням); настання відповідальності держави за нанесену владними діями шкоду за наслідками вчинення деліктів і правомірних дій державного службовця, іншої посадової (службової) особи, а також внаслідок частоті відмови техніки (наприклад, випадки з помилками в регулюванні світлофорами) чи при поставленні в небезпеку при виникненні шкоди під час масових суспільно небезпечних подій; виплата відшкодування за заподіяну деліктом шкоду, упущену вигоду, немайнові збитки, моральну шкоду;

– *суб'єктний фактор* – окрім, власне, відповідальності держави, збереження кумулятивної відповідальності державного службовця, іншої посадової (службової) особи, що вчинила відповідні дії; специфіка процедури доказування в частині кореляції відповідальності держави від провини вказаних осіб, із чітко регламентованими випадками для використання права держави зняти з себе відповідальність; відповідальність за судові неправо, згідно з якою суддя має нести відповідальність за помилкові рішення лише при умисному порушенні юридичних норм за умови реалізації примирювальної (задовольняючої) функції законної сили, у межах якої остаточно вирішений правовий спір (наприклад, вищим судом) не може бути відновленим на підставі позову про відшкодування шкоди.

Варто звернути увагу і на той факт, що прийняте рішення за результатами вчинення делікту суб'єктами публічної адміністрації у сфері використання публічного майна, як справедливо зауважують М. Демкова,

¹⁸ Г Лохан, 'Основні питання відповідальності держави за заподіяну владними діями шкоду (ФРН)' в Демкова М та Коба С та Лавриненко І та Український Д, *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади* (Конус-Ю 2007) 59-63.

Наталія Задирака

С. Коба, І. Лавриненко та Д. Український, має містити такі обов'язкові змістовні елементи:

<...> обґрунтування серйозності порушених прав, ідентифікацію рівня непередбачуваності негативних наслідків, висвітлення об'єктивних перепон для уникнення шкоди, обставин, які роблять виплату відшкодування необґрунтованою, інших обмежень стосовно відшкодування частини шкоди згідно з положеннями цивільного законодавства¹⁹.

У рішенні, прийнятому за наслідками розгляду та вирішення справи в межах врегульованої законом компетенції, обов'язковим є обґрунтування розміру та порядку повного або часткового відшкодування шкоди. Потрібно додатково встановити відстрочення часу для прийняття зазначеного рішення у випадку реалізації права на передачу спорів з приводу відшкодування шкоди до незалежних експертів, відповідних профільних експертних установ на вимогу закону та (або) в разі відсутності можливості в суб'єкта публічної адміністрації повно, вичерпно й обґрунтовано визначити розмір відшкодування. Особливої уваги залежно від наслідків вчинення делікту у сфері використання публічного майна потребує конкретизація альтернативних повноважень постраждалої особи погодитися із запропонованим у рішенні відшкодуванням шкоди або реалізувати своє право на звернення до суду в межах юрисдикційного судового провадження.

Висновки щодо розуміння природи відповідальності

суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна

Загалом можна констатувати, що сприйняття відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна має відбуватися згідно з функціональним критерієм як правоохоронно-регулятивних правовідносин із обов'язковим учасником у вигляді держави в особі спеціальних органів, а також правопорушника (суб'єкта публічної адміністрації, зокрема), який зазнає негативних наслідків і зобов'язується добросовісно виконати додаткові обов'язки на основі державного примусу або в превентивному вимірі – приписи, встановлені юридичними нормами в частині імплементації механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна.

Механізм відповідальності суб'єктів публічної адміністрації доцільно сприймати крізь призму антропоцентризму в триаді нормативного

¹⁹ М Демкова та С Коба та І Лавриненко та Д Український, Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади (Конус-Ю 2007) 55.

підґрунтя, суб'єктно-об'єктного виміру та змістовної динаміки. Основними категоріями виступають надійність і гарантування захисту як власне публічного майна, так і прав, свобод та законних інтересів осіб, які його використовують. Взаємозближення складових вказаного механізму можливе, коли описані незмінні об'єкти-форми уможливають імплементацію інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна. До того ж має проявлятися *гуманізація ефекту впливу норм права на суспільні відносини у сфері використання публічного майна, зокрема й у “чистому” захисному вимірі, коли відбувається притягнення суб'єктів публічної адміністрації до відповідальності за конкретні делікти.*

Тому, насамперед, *необхідно прийняти профільний закон про порядок відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, зі спеціальними нормами щодо відносин у сфері використання публічного майна.* Окремої деталізації потребують інституційні зміни щодо системи, розподілу компетенції розпорядників бюджетних коштів, уповноважених виплачувати відшкодування, здійснювати контрольну функцію внутрішньої спрямованості стосовно законності інструментів діяльності публічної адміністрації. Може мати сенс запровадження обов'язкового первинного позасудового порядку, хоча основний акцент має бути все-таки спрямований на компенсаційні ролі відповідальності в аспекті повної компенсації фактичних втрат, дискреційними повноваженнями з приводу виплати штрафних санкцій за незаконне використання публічного майна суб'єктами публічної адміністрації на користь уповноважених осіб.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Demkova M ta Koba S, Lavrynenko I and Ukrainskyi D, *Vidshkoduvannia v pozasudovomu poriadku shkody, yaka zavdana derzhavoiu abo orhanamy vlady* [Out-of-Court Reimbursement of Damages Inflicted by the State or Authorities] (Konus-Iu 2007) (in Ukrainian).
2. Samujel'son P and Barnett U, *O chjom dumajut jekonomisty. Besedy s nobelevskimi laureatami* [What Do Economists Think. Conversations with Nobel Laureates] (Al'pina Biznes Buks 2009) (in Russian).

Edited books

3. Lokhan H, 'Osnovni pytannia vidpovidalnosti derzhavy za zapodiiianu vladnymy diiamy shkodou (FRN)' ['Main Issues of State Responsibility for Damage Caused by Government Actions (Federal Republic of Germany)'] in Demkova M ta Koba S ta

Наталія Задирка

- Lavrynenko I ta Ukrainkyi D, *Vidshkoduvannia v pozasudovomu poriadku shkody, yaka zavdana derzhavoiu abo orhanamy vlady [Out-of-Court Reimbursement of Damages Inflicted by the State or Authorities]* (Konus-Iu 2007) (in Ukrainian).
4. Melnyk R ta Bevzenko V, *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk [General Administrative Law: Tutorial]* (Melnyk R red, Vaite 2014) (in Ukrainian).
 5. Shmidt-Assmann E, *Zahalne administratyvne pravo yak ideia vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava [General Administrative Law as an Idea of Regulation: Main Principles and Objectives of Administrative Law Taxonomy]* (Syroid O red, Ryzhkov H ta Soiko I ta Bakanov A per, K.I.S. 2009) (in Ukrainian).
 6. Gol'bah P, *Svjashhennaja zaraza ili estestvennaja istorija sueverija. Politologija: hrestomatiya [Sacred Infection or Natural History of Superstition. Politology: Chrestomathy]* (Vasilik M sost, Gardariki 2000) (in Russian).

Journal articles

7. Carroll A, 'A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance' [1979] 4(4) *Academy of Management Review* 497-505 (in English).
8. Carroll A, 'The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders' [1991] 34(4) *Business Horizons* 39-48 (in English).
9. Kalienichenko L, 'Iurydychna vidpovidalnist yak yavyshe obiektyvnoho prava' ['Legal Liability as a Phenomenon of Objective Law'] [2016] 2(61) *Law and Safety* 31-7 (in Ukrainian).
10. Perminova H, 'Analitichno-kontseptualni pidkhody do problemy korporatyvnoi sotsialnoi vidpovidalnosti' ['Analytical and Conceptual Approaches to the Issue of Corporate Social Responsibility'] [2013] 4(20) *Proceedings of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute"*. Political science, Sociology and Law 81-4 (in Ukrainian).
11. Podorozhnii Ye, 'Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia "iurydychna vidpovidalnist"' ['Theoretical Approaches to Defining "Legal Liability"'] [2014] 3(66) *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs* 6-15 (in Ukrainian).
12. Serdiuk I, 'Metodolohichni analiz suchasnykh interpretatsii poniattia "iurydychna vidpovidalnist"' ['Methodological Analysis of Contemporary Interpretations of the "Legal Liability" Concept'] (2011) 1 *Biuletyn Ministerstva Yustytzii Ukrainy* 30-5 (in Ukrainian).
13. Ukrainkyi D, 'Vidshkoduvannia v administratyvnomu poriadku shkody, zavdanoi diianniamy orhaniv publichnoi administratsii' ['Compensation in the Administrative Procedure of Damage Caused by Acts of Public Administration Bodies'] (2007) 35 *Current Problems of State and Law* 207-11 (in Ukrainian).

Natalia Zadyrka

NATURE OF LIABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES
RELATING TO PUBLIC PROPERTY USE

ABSTRACT. In case of using public property, a public administration entity may act unlawfully, in particular, when an authority's decision is not implemented in the manner prescribed by law, or when there is unlawful inaction. Undoubtedly, in case an authorized person's request is satisfied, a public administration entity, by virtue of, within the

powers and in the manner established by law, is under the obligation to implement all of the appropriate and necessary measures, and to apply, change or cancel relevant public administration activity tools, make adequate decisions, and submit relevant requirements to third parties.

The purpose of this article is to elucidate the essence of public administration entity's liability as an institute in the context of relations involving the use of public property. Further scientific research is required to understand the liability which public administration entities have in the context of relations involving the use of public property as legal relations of law enforcement and regulation in accordance with the functional criterion.

The article addresses the controversial aspects of determining the essence of public administration entity's liability in the context of relations involving the use of public property with due regard for the European standards. The author interprets the essence of relations arising in connection with the use of public property, including in terms of the multidimensional subject measurement of the liability mechanism of public administration entities, and also the forms of the procedure for making public administration entities liable. The author elucidates the legal nature of liability which public administration entities have when using public property, and gives its definition in accordance with the functional criterion as legal relations of law enforcement and regulation, involving a mandatory participant which is the State represented by special-purpose bodies, and the offender (in particular, a public administration entity), which faces negative consequences and undertakes to fulfill additional obligations based on the coercion by the State, or in the preventive dimension – regulations established by provisions of law in terms of implementation of the mechanism of public administration entity's liability for torts relating to public property use. The author investigated the social dimension of such liability.

The article proves that owing to understanding of the nature of public administration entity's liability relating to public property use, if it is full and consistent with the current level of law and order, the development prospects of this liability as an institution may be characterized, in particular, in terms of payment of damages, irrespective of a pre-judicial or extrajudicial decision used. The author shows the specifics of the theoretical and fundamental, objective and positive, and subjective institutional and procedural dimensions of public administration entity's liability relating to the use of public property through the lens of anthropocentrism within the triad of regulative framework, subjective and objective dimension and substantial dynamics.

KEYWORDS: public property; legal regime; public interest; public administration; legal liability; offense.