

## Developing administrative liability of public administration while using public property

### Удосконалення адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації в разі використання публічного майна

Nataliia Zadyraka

#### Key words:

*legal responsibility, administrative liability, offence, public property, subject of public administration.*

#### Ключові слова:

*юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, делікт, публічне майно, суб'єкт публічної адміністрації.*

**Постановка проблеми.** Новітня практика правозастосування зумовлює необхідність формування конструктивної моделі використання публічного майна. Наразі в національній практиці правозастосування відсутні чіткі механізми забезпечення та підвищення якості соціального діалогу у відносинах щодо публічного майна. Відповідні національні стандарти соціального діалогу не повною мірою гармонізовані з європейськими. Недостатньо прозорим є порядок взаємодії публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства, окремими фізичними чи юридичними особами щодо спільного використання публічного майна, делегування повноважень тощо.

**Стан наукових досліджень.** Порядок реалізації відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна досліджували М.С. Демкова, О.С. Йоффе, С.С. Коба, Г.Г. Лохан, Я.О. Мотовиловкер, Н.П. Свиридчук, І.А. Сердюк, Д.Я. Український та інші науковці.

**Метою статті** є розкриття особливостей реалізації адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна.

**Основний зміст.** Нерідко відбуваються порушення при використанні публічного майна. Так, підстави відповідальності залежать від сутності правових режимів різних видів публічного майна, що зумовлюють особливості його адміністративно-правової охорони. Варто погодитися з науковими підходами Р.В. Миронюка та В.М. Пищиди щодо таких ознак відповідних публічно-правових спорів<sup>1</sup>, які можна одночасно тлумачити як сутність підстав відповідальності щодо порушення публічного інтересу:

- нераціонального та неефективного володіння, користування та розпорядження публічним майном з порушенням інтересів суб'єктів приватного права, представників громадянського суспільства, територіальної громади чи держави;
- нездійснення чи неналежної реалізації встановленої законом компетенції органів державної влади, державних органів, органів місцевого самоврядування, інших колективних та індивідуальних суб'єктів, включаючи посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, а також на виконання делегованих повноважень щодо публічного майна, зокрема рухомого та нерухомого, яке перебуває в службовому користуванні та має відмінний правовий титул від статусу уповноваженого суб'єкта (наприклад, використання органами поліції майна, яке перебуває в приватній власності та було надане в оренду);
- вчинення дій, які перешкоджають використанню та розпорядженню публічним майном, насамперед, в інфраструктурно-організаційному вимірі на національному рівні;
- настання подій без помилки / проступку щодо мимовільного вияву шкідливих властивостей публічного майна, які використовуються в діяльності уповноважених суб'єктів або відповідно до особливого ризику при використанні небезпечних речей із публічно-правовим режимом експлуатації (речовин, агрегатів, споруд тощо);

<sup>1</sup> Миронюк Р.В., Пищиди В.М. Особливості розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 156 с. С. 44–46.

- порушення тріади права власності на публічне майно, укладання, застосування, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними інструментів діяльності публічної адміністрації, зокрема стосовно протиправних рішень і діянь щодо використання та розпорядження публічним майном, передачі або бездіяльності (пасивного перешкоджання передачі) прав на публічне майно у приватну або комунальну власність або рішення (дії) з приводу повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у приватну власність або користування публічного майна.

Описане комплексне змістовне наповнення підстав відповідальності зумовлює застосування неоднорідного масиву юридичних норм щодо реалізації порядку притягнення до відповідальності. Як вказує Н.Я. Борсук, необхідно створити умови для ефективного відстеження, оцінки та тенденцій зміни концепцій правового регулювання у відповідній сфері<sup>2</sup>. З метою здійснення ефективного впливу та забезпечення правопорядку йдеться про поєднання норм конституційного, адміністративного, фінансового, земельного, цивільного і господарського, кримінального права щодо реалізації контрольно-наглядової, карної та превентивної публічно-приватних складових провадження з притягнення до відповідальності.

Наприклад, делікти можуть мати місце щодо використання публічних грошових коштів для фінансування діяльності майна державних і комунальних підприємств, установ, організацій. Наведений спір пов'язаний із порушенням суб'єктом публічної адміністрації зобов'язання щодо забезпечення реалізації встановленого в ст. 53 Конституції України права на освіту<sup>3</sup>, невід'ємним елементом якого є належне фінансування закладів освіти. Таке право додатково врегульовано в ч. 3 ст. 43 Закону України «Про загальну середню освіту»<sup>4</sup>, п. «б» ч. 1 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>5</sup>. Зокрема, йдеться про забезпечення належного фінансування закладів освіти, коли надходження відповідних цільових коштів є одним з елементів доступності освіти. Це здійснюється коштом державного та місцевих бюджетів у спосіб передачі такому закладу освіти цільового обсягу коштів у розмірі фінансового нормативу (з урахуванням відповідних коригувальних коефіцієнтів) бюджетної забезпеченості одного учня, який здобуває повну загальну середню освіту<sup>6</sup>.

Тому вкрай важливо детально регламентувати в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Законі України «Про управління об'єктами державної власності» процедуру провадження притягнення до відповідальності та стягнення за шкоду, протиправні дії, недбалість щодо публічного майна щодо суб'єктів публічної адміністрації: органів державної влади, державних органів, органів місцевого самоврядування, інших колективних та індивідуальних суб'єктів. Потрібно зважати на той факт, що, як вказує С.Г. Стеценко, йдеться про адміністративну деліктологію, яка має входити до предмета адміністративного права<sup>7</sup>.

На переконання Т.О. Коломоєць, наразі адміністративно-деліктні відносини мають належати до предмета адміністративного права, оскільки адміністративно-деліктне право не наділене всіма необхідними ознаками самостійної галузі права<sup>8</sup>. З позицій публічного інтересу для належного виконання функцій держави та місцевого самоврядування, інших суб'єктів приватного права щодо використання публічного майна потрібно застосування заходів адміністративно-правової, а також майнової відповідальності.

З урахуванням мети та завдань дослідження, автором запропоновано розкрити процедуру реалізації адміністративно-правової відповідальності у відносинах публічного майна. Так, ст. 184-1 Кодексу України

<sup>2</sup> Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України; Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Міністерство освіти і науки України. Київ, 2019. 39 с. С. 21–22.

<sup>3</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: вид. зм. і доп. станом на 30.09.2016. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15, 2598.

<sup>4</sup> Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV: вид. зм. і доп. станом на 13.10.2018 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 28. С. 230.

<sup>5</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: вид. зм. і доп. станом на 11.01.2019 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.

<sup>6</sup> Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 442/8337/17 від 26.02.2019 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80167815> (дата звернення: 14.05.2019).

<sup>7</sup> Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. Публічне право. 2016. № 1. С. 24–25.

<sup>8</sup> Коломоєць Т.А. Предмет адміністративного права: к вопросу поиска нового формата в современной украинской административно-правовой науке. Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. 2013. Вып. 8. С. 118.

про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність за неправомірне використання державного майна<sup>9</sup>. Варто наголосити, що таке одностороннє регулювання виключає можливість поширення дії відповідної норми права на інші види публічного майна, які використовуються на відмінних від державної власності правових титулах.

З позицій публічного інтересу автор погоджується з пропозицією І.В. Паламарчука про оновлення редакції ст. 184-1 щодо встановлення відповідальності за неправомірне використання посадовою особою публічного майна – використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях публічних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого публічного майна, якщо це завдало суб'єктивно-публічним інтересам фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації, шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян<sup>10</sup>.

Окрім цього, запропоновано в Кодексі України про адміністративні правопорушення з глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»<sup>11</sup> перенести в нову главу 15-1 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок використання публічного майна» положення ст. 184-1, а також суміжних статей щодо використання публічного майна. Так, залежно від підстав відповідальності типовий перелік можливих диспозицій охоплюватиме відповідальність за неправомірне використання публічного майна, зокрема:

- 1) використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях публічних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого публічного майна, якщо це завдало суб'єктивно-публічним інтересам фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації, шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (чинна ст. 184-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>12</sup>);
- 2) недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання (чинна ст. 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>13</sup>) – подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативними актами;
- 3) необережне знищення або пошкодження публічного майна (чинна ст. 172-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо військового майна<sup>14</sup>) – необережне знищення або пошкодження публічного майна, включаючи військове майно, зокрема, в умовах особливого періоду;
- 4) порушення правил охорони електричних мереж (чинна ст. 99 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>15</sup>) – порушення затверджених Кабінетом Міністрів України Правил охорони електричних мереж, що спричинило або могло спричинити перерву в забезпеченні споживачів електричною енергією, пошкодження електричних мереж або заподіяння іншої шкоди;
- 5) недотримання вимог щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів (чинна ст. 101-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>16</sup>) – недотримання вимог щодо обов'язкового проведення державної експертизи об'єктів з енергоощадження; встановлення

<sup>9</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>10</sup> Паламарчук І.В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ, Запорізький національний університет. Київ, Запоріжжя, 2017. 252 с. С. 163.

<sup>11</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>12</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>13</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>14</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>15</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>16</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

- норм питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів або перевищення таких норм, встановлених відповідно до законодавства;
- б) неефективну експлуатацію паливо- та енерговикористовуючого устаткування (чинна ст. 102 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>17</sup>) – експлуатацію паливо- та енерговикористовуючого устаткування без засобів автоматичного регулювання, або приладів енергетичного контролю, або теплоутилізаційного обладнання, передбачених проектом, або в разі їх несправності;
  - 7) порушення правил користування енергією, водою чи газом (чинна ст. 103-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>18</sup>) – самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії, гарячої чи питної води без приладів обліку, результати вимірювання яких використовуються для здійснення комерційних розрахунків (якщо використання приладів обліку обов'язкове), або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи у будь-який інший спосіб, а також інші порушення правил користування електричною, тепловою енергією, гарячою чи питною водою, а також самовільне використання з корисливою метою газу, порушення правил користування газом у побуті, що не завдало значної шкоди;
  - 8) пошкодження газопроводів (крім магістральних) та їх устаткування при провадженні робіт (чинна ст. 103-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>19</sup>);
  - 9) порушення правил охорони магістральних трубопроводів (чинна ст. 138 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>20</sup>);
  - 10) порушення правил користування засобами залізничного, морського транспорту, автомобільного транспорту та електротранспорту (чинні ст.ст. 110, 115, 119 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>21</sup>) – пошкодження внутрішнього обладнання суден, пасажирських вагонів, автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв, а також скел локомотивів і вагонів, автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв; куріння в автобусах, маршрутних таксі, тролейбусах або трамваях, у вагонах (у тому числі в тамбурах) приміських поїздів, у невідновлених для куріння місцях на суднах, у поїздах місцевого та дальнього сполучення, а також у метрополітенах; викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв;
  - 11) ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (чинна ст. 124-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>22</sup>) – ненадання посадовими особами підприємств, установ, організацій і громадянами транспортних засобів, що їм належать, поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у встановлених законом невідкладних випадках;
  - 12) пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення (чинна ст. 139 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>23</sup>) – пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів, трамвайних колій, технічних засобів регулювання дорожнього руху, самовільне знімання, закриття чи встановлення технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для дорожнього руху, зокрема, забруднення дорожнього покриття, або невжиття необхідних заходів щодо їх усунення та попередження інших учасників руху про небезпеку, що виникла, або невжиття посадовими особами, відповідальними за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів, утримання автомобільних доріг та вулиць, громадянами – суб'єктами господарської

<sup>17</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>18</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>19</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>20</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>21</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>22</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>23</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

діяльності заходів щодо заборони руху підпорядкованих технологічних транспортних засобів, сільськогосподарської техніки та машин на гусеничному ходу автомобільними дорогами та вулицями, покриття яких може бути пошкоджене, зокрема, що спричинили пошкодження транспортних засобів, вантажів чи іншого майна;

- 13) порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць провадження робіт, зокрема, що спричинили створення аварійної обстановки або пошкодження транспортних засобів, вантажів, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (чинна ст. 140 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>24</sup>), порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху при утриманні автомобільних доріг і вулиць, залізничних переїздів, інших дорожніх споруд, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху при виникненні умов, які загрожують безпеці руху, або неприйняття своєчасних заходів до відновлення безпечних умов для руху;
- 14) порушення визначеного законодавством порядку погодження з уповноваженим підрозділом Національної поліції: встановлення рекламоносіїв, технічних засобів організації дорожнього руху, проведення будь-яких робіт на автомобільних дорогах, вулицях, залізничних переїздах; розроблення проектної документації на будівництво, реконструкцію та ремонт автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів та об'єктів дорожнього сервісу; здійснення пасажирських перевезень за встановленими маршрутами руху транспортних засобів загального користування;
- 15) порушення нормативів щодо обладнання на автомобільних дорогах, вулицях, залізничних переїздах місць: провадження робіт, залишення дорожніх машин, будівельних матеріалів, конструкцій тощо, а також неусунення після закінчення робіт перешкод і неприведення автомобільної дороги, вулиці, залізничного переїзду в стан, що гарантує безперешкодний та безпечний рух транспортних засобів та пішоходів;
- 16) порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів (чинна ст. 141 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>25</sup>) – розорювання резервів, знімання дерну та виймання ґрунту, складування матеріалів і вантажів, проведення будівельних, меліоративних, топографічних та інших робіт, будівництво споруд, підземних і надземних комунікацій у смузі відводу автомобільного шляху без погодження зі шляховими організаціями, а також звалювання снігу і сміття у такій смузі, скидання каналізаційних, промислових, меліоративних і стічних вод у систему шляхового водовідводу;
- 17) порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (чинна ст. Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>26</sup>) – відповідні дії щодо смуг відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського і місцевого значення, порушення обов'язків з очищення тротуарів, пішохідних доріжок у межах закріплених за ними ділянок, обладнання та ремонту переїзних містків та їх очищення, а також з утримання у справному стані під'їздів до автомобільних шляхів загального користування;
- 18) порушення правил охорони ліній і споруд зв'язку або пошкодження кабельної, радіорелейної, повітряної лінії зв'язку, проводового мовлення або споруд чи обладнання, які входять до їх складу, якщо воно не викликало припинення зв'язку (чинна ст. 147 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>27</sup>);
- 19) порушення у сфері зв'язку:
  - пошкодження таксофонів (чинна ст. 148 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>28</sup>);
  - порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування (чинна ст. 148-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>29</sup>);

<sup>24</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>25</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>26</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>27</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>28</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>29</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: івид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

- використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян (чинна ст. 148-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>30</sup>);
- 20) вчинене посадовою особою публічного майна чи суб'єктом делегованих повноважень правопорушення у сфері використання публічних грошових коштів:
  - приховування інформації про діяльність емітента (чинна ст. 163-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>31</sup>) – ненадання посадовою особою емітента інвестору в цінні папери (в тому числі акціонеру) на його письмовий запит інформації про діяльність емітента в межах, передбачених законом, або надання йому неправдивої інформації; порушення посадовою особою емітента порядку скликання або проведення загальних зборів акціонерного товариства, порядку обрання членів органів управління товариства, порядку або строку виплати дивідендів за наявності відповідного рішення загальних зборів;
  - маніпулювання на фондовому ринку (чинна ст. 163-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>32</sup>) – умисні дії посадової особи учасника фондового ринку, що мають ознаки маніпулювання на фондовій біржі, встановлені відповідно до закону щодо державного регулювання ринку цінних паперів;
  - незаконне використання інсайдерської інформації (чинна ст. 163-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>33</sup>) – умисне незаконне розголошення, передача або надання доступу до інсайдерської інформації, а також надання з використанням такої інформації рекомендацій стосовно придбання або відчуження цінних паперів чи похідних (деривативів) чи вчинення з використанням інсайдерської інформації на власну користь або на користь інших осіб правочинів, спрямованих на придбання або відчуження цінних паперів чи похідних (деривативів), яких стосується інсайдерська інформація;
  - порушення порядку внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів (чинна ст. 163-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>34</sup>) – порушення посадовою особою Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України або депозитарної установи порядку провадження депозитарної діяльності, яке призвело до втрати інформації, що міститься в системі депозитарного обліку цінних паперів, а також ухилення від внесення змін або внесення наперед неправдивих змін до системи депозитарного обліку;
  - порушення умов видачі векселів (чинна ст. 163-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>35</sup>) – видача векселя без наявності грошового боргу за фактично поставлені товари, виконані роботи, надані послуги або без визначення у відповідному договорі умови проведення розрахунків із застосуванням векселів чи із зазначенням суми платежу за векселем, що є більшою від суми зобов'язань трасата перед трасантом або векселедавця (за переказним векселем – трасанта) перед особою, якій чи за наказом якої має бути здійснений платіж;
  - порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг (чинна ст. 166-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>36</sup>) – здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи чи одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням умов ліцензування.

Описані диспозиції щодо відповідальності у сфері використання публічного майна поширюються на суб'єктів публічної адміністрації: органи державної влади, державні органи, органи місцевого самовря-

<sup>30</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: вид. зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>31</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>32</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>33</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>34</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>35</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

<sup>36</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

дування, інших колективних та індивідуальних суб'єктів. Правовою основою юридичної відповідальності цих суб'єктів є ст. 56 Конституції України, яка визначає, що кожен має право на відшкодування коштом держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, тобто органів поліції, їх посадових і службових осіб при здійсненні своїх повноважень<sup>37</sup>. Корисним для імплементації в Україні може бути положення ст. 34 Конституції ФРН, яке встановлює: «Якщо будь-яка особа при реалізації дорученої їй державної посади порушить свої конституційні обов'язки щодо третіх осіб, то в принципі відповідальність покладається на державу або державний орган, на службі якого знаходиться ця особа»<sup>38</sup>.

Супутні орієнтири для правозастосування на національному рівні наведено в ст.ст. 2, 21 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>39</sup>, ст.ст. 1166, 1167 та інших Цивільного кодексу України<sup>40</sup>. До речі, у профільних законах щодо правового статусу цих суб'єктів закріплено бланкетне відсилання до спеціальних юридичних норм деліктного законодавства як загально-процедурного, так і щодо публічного майна.

Зокрема, згідно з ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України перевіряє, чи прийняті (вчинені) рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, встановлені Конституцією та законами України; з використанням компетенції з метою, з якою це повноваження було надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку<sup>41</sup>. Вказані правила потрібно розуміти як орієнтири правомірності поведінки уповноважених суб'єктів щодо публічного майна, зокрема, для цілей процедури провадження притягнення до відповідальності за делікти, інші неправомірні діяння чи рішення, неналежну поведінку суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна, а також за матеріальну чи моральну шкоду.

З огляду на нормативні приписи щодо реалізації процедури провадження притягнення до відповідальності способами відновлення правопорядку у відносинах щодо публічного майна та відшкодування шкоди є юрисдикційний позасудовий та судовий. Так, у ст. 1192 Цивільного кодексу України використовується термін «способи» для позначення відповідних процедур і способів відшкодування шкоди<sup>42</sup>. Глава 33 «Провадження по виконанню постанови в частині відшкодування майнової шкоди» Кодексу України про адміністративні правопорушення закріплює порядок і строк виконання постанови щодо відшкодування майнової шкоди, а також можливі наслідки її невиконання, зокрема, стягнення збитків у порядку виконавчого провадження<sup>43</sup> (ст.ст. 285, 329, 330). На практиці процедурний спосіб, який має здійснюватися добровільно, поки що не широко застосовується уповноваженими суб'єктами публічного права щодо використання публічного майна.

Легальними орієнтирами для реалізації такої процедури є положення ст. 40 Основного Закону України<sup>44</sup> і ч. 1 ст. 1, ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»<sup>45</sup> щодо здійснення права на індивідуальні чи

<sup>37</sup> Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: із зм. і доп. станом на 30.09.2016 р. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

<sup>38</sup> 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. С. 10.

<sup>39</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV: із зм. і доп. станом на 14.11.2018 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35. № 35-36. № 37. С. 1358. Ст. 446.

<sup>40</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-І: із зм. і доп. станом на 31.03.2019 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.

<sup>41</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV: із зм. і доп. станом на 14.11.2018 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35. № 35-36. № 37. С. 1358. Ст. 446.

<sup>42</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV: із зм. і доп. станом на 31.03.2019 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.

<sup>43</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

<sup>44</sup> Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: із зм. і доп. станом на 30.09.2016 р. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

<sup>45</sup> Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР: із зм. і доп. станом на 11.10.2018 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

колективні письмові або особисті звернення до суб'єктів публічного права зі скаргами для відновлення прав і захисту законних інтересів, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями цих суб'єктів. Потенціал встановленої законодавством про звернення громадян добровільної процедури дозволяє більш оперативно відновити правопорядок і забезпечити ефективний захист і баланс публічного інтересу та порушених, невизнаних чи заперечуваних прав, свобод і законних приватних інтересів. Разом з тим, потрібно усвідомлювати, що у сфері використання публічного майна не лише громадяни, але й усі фізичні чи юридичні особи – користувачі публічного майна повинні мати можливість реалізувати вказане право на звернення до суб'єктів публічної влади. Тому пропонуємо викласти Закон України «Про звернення громадян» в оновленій редакції, яка передбачатиме можливість для негромадян застосовувати встановлені цим законом інструменти для взаємодії з публічною владою, зокрема, щодо відносин із використання публічного майна.

Таким чином, можна встановити методологічні засади та характеристики процедури провадження притягнення до відповідальності та стягнення за шкоду, протиправні дії, недбалість щодо публічного майна щодо суб'єктів публічної адміністрації, інших суб'єктів публічного та приватного права. Підтримуємо позицію Н.Я. Борсук, що йдеться про застосування організаційних та організаційно-розпорядчих, адміністративних, економічних та економіко-математичних, соціально-психологічних і правових методів управління<sup>46</sup>. Комплексне впровадження цих правових засобів впливу на відносини щодо публічного майна дозволить реалізувати публічний інтерес щодо економічно раціонального та юридично правомірного використання національного надбання України, державних ресурсів і капіталу територіальних громад залежно від цільового призначення такого майна.

**Висновок.** Можна стверджувати, що поведінка суб'єктів публічної адміністрації щодо публічного майна має бути зорієнтована на дотриманні передбачуваної ефективності від використання майна, прийняття раціональних рішень, недопущення надмірних витрат чи упущеної вигоди для широкої громадськості. Йдеться про необхідність враховувати публічний інтерес та приватні цілі людини як користувача публічного майна з одночасним забезпеченням соціального добробуту.

Результати запропонованого вибору реалізуються за нових соціальних обставин. Варто орієнтуватися на результат публічно-управлінської діяльності стосовно підтримання добробуту та національного правопорядку, вдосконалення та посилення ефективності суспільного виробництва, забезпечення соціального діалогу та підвищення інвестиційної привабливості діяльності щодо публічного майна. Важливою умовою ефективності таких змін у прагматичному вимірі є цифровізація публічного управління у спосіб поєднання економіко-управлінської діяльності посадових (службових) осіб та відповідного програмного забезпечення у вигляді автоматизованих систем.

## Анотація

Стаття присвячена реалізації адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна. Автор приділяє увагу методологічним засадам і характеристикам порядку притягнення до відповідальності. Досліджено підстави відповідальності залежно від сутності правових режимів різних видів публічного майна, що зумовлюють особливості його адміністративно-правової охорони. Встановлено напрямки внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про управління об'єктами державної власності» щодо процедури провадження притягнення до відповідальності та стягнення за шкоду, протиправні дії, недбалість щодо публічного майна з боку суб'єктів публічної адміністрації.

## Summary

The paper addresses the administrative liability implementation of public administration in relation to using the public property. The author focuses on methodological principles and characteristics of the order for

<sup>46</sup> Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України; Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Міністерство освіти і науки України. Київ, 2019. 39 с. С. 24–25.



implementing responsibility. The responsibility basis has been researched into depending on the nature of legal regimes of different types of public property, which determines the features of administrative and legal protection. Directions of amendments to the Code of Administrative Offences and the Law of Ukraine "On Governance of State Property" have been established regarding the procedure for prosecution and recovery of damages, illegal actions, negligence in relation to public property of the public administration.

### Використана література:

1. Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України; Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Міністерство освіти і науки України. Київ, 2019. 39 с.
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. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV: зі зм. і доп. станом на 14.11.2018 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. №№ 35, 35-36, 37. С. 1358. Ст. 446.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 07.02.2019 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
5. Коломонец Т.А. Предмет адміністративного права: к вопросу поиска нового формата в современной украинской административно-правовой науке. *Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства*. 2013. Вып. 8. С. 113–118 (Серия: Юбилеи, конференции, форумы).
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: із зм. і доп. станом на 30.09.2016. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
7. Миронюк Р.В., Пицида В.М. Особливості розгляду спорів, пов'язаних із використанням та розпорядженням публічним майном: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 156 с.
8. Паламарчук І.В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ, Запорізький національний університет. Київ, Запоріжжя, 2017. 252 с.
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 442/8337/17 від 26.02.2019 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80167815> (дата звернення: 14.05.2019).
10. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV: із зм. і доп. станом на 13.10.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 28. Ст. 230.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: із зм. і доп. станом на 11.01.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.
13. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV: із зм. і доп. станом на 31.03.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

**Nataliia Zadyraka,**

*Candidate of Law Sciences,*

*Associate Professor at the Department of Administrative Law*

*Law Faculty*

*Taras Shevchenko National University of Kyiv*