

МУЗИКА-СТЕФАНЧУК О.А.,
кандидат юридичних наук, доцент
(Хмельницький університет
управління та права)

УДК 347.53

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ НЕЗАКОННИМИ РІШЕННЯМИ, ДІЯМИ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто фінансово-правові проблеми відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної влади. Досліджено судову практику відшкодування за рахунок бюджетних коштів шкоди, завданої державою.

Ключові слова: держава, органи публічної влади, шкода, бюджетні кошти.

Рассматриваются финансово-правовые проблемы возмещения ущерба, нанесенного незаконными решениями, действиями или бездейтельностью органов публичной власти. Исследуется судебная практика возмещения за счет бюджетных средств ущерба, нанесенного государством.

Ключевые слова: государство, органы публичной власти, вред, бюджетные средства.

The financially-legal problems of compensation of the harm, inflicted by illegal decisions, actions or inactivity of public government bodies, are examined in the article. Judicial practice of compensation due to budgetary facilities of the harm, inflicted by the state, is investigated.

Keywords: the state, public government bodies, harm, budgetary facilities.

Підставою для накладання на державу та органи публічної влади обов'язку щодо виплати коштів за рахунок бюджету є: завдання шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю; невиконання ними своїх зобов'язань за цивільно-правовими договорами, в яких вони виступають однією зі сторін; недофінансування розпорядників чи/та отримувачів бюджетних коштів, якщо виділення їм коштів було передбачене у законі чи рішенні про відповідний бюджет. Це питання так чи інакше досліджували Л.В. Бойцова, О.О. Боярський, А.Я. Волков, В.В. Глянец, С.Є. Донцов, Г.В. Єрьоменко, Я.Я. Кайль, О.В. Капліна, Т.С. Ківалова, В.А. Кройтор, О.О. Лов'як, М.Г. Маркова, В.Т. Нор, І.С. Ніжинська, І.Б. Протас, М.М. Фролов, В.Д. Чернадчук, В.М. Чернов, Н.Я. Якимчук й інші вчені.

Мета нашої статті полягає у розгляді фінансово-правових проблем відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної влади. Також потребує дослідження судова практика відшкодування за рахунок бюджетних коштів шкоди, завданої державою.

Дії чи бездіяльність органів публічної влади, а також прийняття ними незаконних рішень часто завдають моральної шкоди. Під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб. Моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності (в тому числі інтелектуальної), прав, наданих споживачам, інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточуючими людьми, при настанні інших негативних наслідків. Під немайновою шкодою, заподіяною юридичній особі, слід розуміти втрати немайнового характеру, що настали у зв'язку з приниженням її ділової репутації, посяганням на фірмове найменування, товарний знак, виробничу марку, розголошенням комерційної таємниці, а також вчиненням дій, спрямованих на зниження престижу чи підрив довіри до її діяльності (п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України № 4 від 31 березня 1995 р. з подальшими змінами «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди»).

Відшкодування моральної шкоди, завданої органами публічної влади, здійснюється за



рахунок коштів держбюджету. Проте практично неможливо у бюджеті наперед визначити суму коштів на таке відшкодування, адже невідомо скільки буде порушень з боку держави та органів публічної влади. Декілька років закони про Держбюджет України містили норму, яка встановлювала, що відшкодування шкоди, завданої фізичним особам незаконними діями органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду, здійснюється Державним казначейством України з Державного бюджету України за рахунок коштів на утримання, зокрема, судів, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України. Нашу увагу привернуло Рішення Конституційного Суду України про відшкодування шкоди державою від 3 жовтня 2001 р. № 12-рп/2001 [8], яким визнано такими, що не відповідають Конституції України, положення ст. 32 Закону «Про Державний бюджет України на 2000 рік» та ст. 25 Закону «Про Державний бюджет України на 2001 рік», згідно з якими за рахунок коштів на утримання судів, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України здійснюється відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду. Отже, шкода, заподіяна органами державної влади, не може відшкодовуватися за рахунок коштів на їх утримання. У Рішенні визначено, що воно «має преюдиціальне значення для судів загальної юрисдикції при розгляді ними позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії положень статей зазначених законів, що визнані неконституційними». Тобто цим актом практично встановлено судовий прецедент. В інших актах судових органів також зустрічається посилання на дане Рішення (наприклад, постанова Верховного Суду України від 14 лютого 2011 р. «Про право регресу в зв'язку з виплатою державою відшкодування, присудженого особі згідно з рішенням Європейського суду з прав людини»). Нині щорічними законами окремим рядком передбачаються видатки на відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду. За відомчою класифікацією видатків їх здійснення покладається на Державну казначейську службу (колишнє Державне казначейство України).

Слід зазначити, що на сьогодні досить важко в судовому порядку отримати повне задоволення всіх вимог щодо відшкодування шкоди, як матеріальної, так і моральної. З огляду на це позивачі часто завищують суми, які просять відшкодувати, адже їх, як правило, задовольняють частково. Наприклад, особа, яка незаконно перебувала під кримінальним переслідуванням майже 6 років і весь цей час була позбавлена волі, вимагала відшкодування моральної шкоди у розмірі 2,5 млн. грн. Проаналізувавши обставини справи, врахувавши глибину і тривалість моральних страждань, завданих позивачеві внаслідок незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, тримання під вартою та засудження, суд дійшов висновку, що розумним і справедливим в даному випадку буде виплата позивачеві грошової компенсації в розмірі 1 млн. грн. (рішення місцевого суду Червонозаводського району м. Харкова від 19 червня 2008 р.). Інший засуджений у цій самій справі просив відшкодувати за рахунок держави моральну шкоду, завдану йому незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури та суду, виплатити йому грошову компенсацію в розмірі 3 млн. грн. Натомість суд постановив відшкодувати йому також лише 1 млн. грн. (рішення місцевого суду Червонозаводського району м. Харкова від 13 червня 2008 р.).

У іншій справі позивач просив відшкодувати йому 500 тис. грн., а суд постановив відшкодувати 50 тис. грн. компенсації моральної шкоди, спричиненої незаконним затриманням, застосуванням наручників, неповідомленням родичів про затримання, незаконним проведенням оперативно-розшукових заходів (рішення Київського районного суду м. Харкова у справі №2-614/11/15 від 25 серпня 2011 р.).

За ч. 2 ст. 1167 Цивільного кодексу України моральна шкода відшкодовується незалежно від вини органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, фізичної або юридичної особи, яка її завдала: 1) якщо шкоди завдано каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи внаслідок дії джерела підвищеної небезпеки; 2) 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 невивід, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт; 3) в інших випадках, встано-



влених законом. З огляду на ці законодавчі положення та наведені вище судові справи доречною вважаємо пропозицію І.С. Ніжинської про необхідність законодавчого врегулювання мінімальної та максимальної меж відшкодування моральної шкоди [10, с. 9]. Тут, на наш погляд, слід визначити межі відшкодування залежно, наприклад, від того, скільки часу особа незаконно була позбавлена волі, чи була вона засуджена, а потім виправдана, чи вплинуло це на стан її здоров'я (виникнення чи загострення хронічних хвороб) та її соціальні зв'язки (розлучення з чоловіком чи дружиною, смерть рідних, звільнення з роботи, цькування рідних з боку інших осіб, колег, сусідів через те, що їх родич за ґратами, тощо).

Особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, відповідно до ст. 1191 Цивільного кодексу України має право зворотної вимоги (регресу) до винної особи в розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлено законом. За ч. 3 цієї статті держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду, має право зворотної вимоги до цієї особи тільки в разі встановлення в її діях складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили. З огляду на те, що дії слідчих, міліціонерів й інших осіб у подібних до згаданих вище справ досить рідко кваліфікуються як злочини, тому й регрес вимог до них не може бути висунуто. На підтвердження цьому можна навести справу, в якій прийнято декілька рішень господарських судів, є також постанова Верховного Суду України від 14 лютого 2011 р., якою постанову суду касаційної інстанції скасовано, а справу направлено на новий касаційний розгляд до Вищого господарського суду України. Розглянувши касаційну скаргу, Вищий господарський суд України своєю постановою від 27 квітня 2011 р. у справі № 38/189(05-5-38/2681) постановив рішення Господарського суду міста Києва від 19 серпня 2008 р. – залишити в силі, а рішення й постанови інших судових інстанцій – скасувати. Йдеться про те, що Міністерство юстиції України, звернувшись у лютому 2008 р. до суду з позовом, просило стягнути з Головного управління внутрішніх справ України в Полтавській області, прокуратури Полтавської області, Ленінського районного суду Полтавської області, Державної судової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Полтавського міського управління Міністерства внутрішніх справ України в Полтавській області (далі – Полтавське МУ ГУВС) 13717,82 грн. збитків, завданих Державному бюджету України. Свої вимоги позивач обґрунтовував тим, що на виконання рішення Європейського суду з прав людини від 2 листопада 2006 р. у справі «Волохи проти України» Волоху М.О. та Волох О.В. з Державного бюджету України було перераховано 13717,82 грн. на відшкодування моральної шкоди, внаслідок чого у держави виникло право зворотної вимоги до безпосередніх порушників у розмірі виплаченого відшкодування. Рішенням Господарського суду міста Києва від 19 серпня 2008 р. у позові відмовлено з посиланням на те, що з підстав, наведених у позові, позов не підлягає задоволенню. Тобто відмовлено у стягненні коштів у регресному порядку, оскільки за ч. 1 ст. 1191 Цивільного кодексу України зворотна вимога пред'являється лише до винної особи. Відповідно до ст. 114 Кримінально-процесуального кодексу України слідчий при провадженні слідства має самостійний процесуальний статус і не підпорядкований при провадженні слідчих дій Полтавському МУ ГУВС, а всі рішення про спрямування слідства приймає самостійно, за винятком випадків, коли законом передбачено одержання згоди від суду (судді) або прокурора, і несе повну відповідальність за їх законне і своєчасне проведення. Оскільки Полтавське МУ ГУВС не вправі було впливати на поведінку слідчого, і таких обставин судом апеляційної інстанції не встановлено, що останнім враховано не було, відсутні правові підстави вважати, що Полтавське МУ ГУВС є винною, у розумінні вказаних вище приписів Цивільного кодексу України, особою, тому в суду апеляційної інстанції були відсутні правові підстави для задоволення позову щодо Полтавського МУ ГУВС на підставі приписів цієї норми. У постанові Вищого господарського суду України наголошується, що подібні правовідносини мають регулюватись приписами ч. 3 ст. 1191 Цивільного кодексу України, а держава, відшкодувавши шкоду, має право зворотної вимоги до службової особи органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду лише у разі встановлення в її діях складу злочину за обвинувальним вироком суду щодо такої особи, який набрав законної сили. Якщо стосовно слідчого, який вів справу, немає такого вироку, то й відсутнє право регресної вимоги.

Отже, держава має право зворотної вимоги щодо компенсації завданої шкоди лише до



особи, засудженої за обвинувальним вироком. Це положення законодавства здебільшого дотримується судами, хоча й зустрічаються винятки.

Прогалиною законодавства, на наше глибоке переконання, є відсутність обов'язкового публічного вибачення з боку органів публічної влади за незаконне затримання, тримання під вартою, а головне – засудження особи.

Платники податків часто оскаржують рішення податкових органів. З огляду на те, що справи за участю органів публічної влади (зокрема органів Казначейства та Державної податкової служби) обов'язково проходять усі стадії судового розгляду, всі судові інстанції, розгляд справ триває декілька років. Тобто між оскарженням рішення податкового органу та набранням законної сили рішенням суду проходить 2-3 роки (а іноді й більше), винна особа – представник відповідного органу вже давним-давно звільнилася, змінила місце роботи і, як свідчать самі працівники названих органів, вже нема особи, чиї дії можна оскаржувати. Тобто платники податків мають задовольнятися максимум тим, що не повинні сплачувати неправильно чи неправомірно нараховані штрафи, а на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної влади, не завжди слід розраховувати.

Список використаної літератури:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07 жовт. 2010 р. № 2591-VI // ВВР. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
2. Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листоп. 2006 р. № 1673 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 3257.
3. Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004.
4. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квіт. 1999 р. № 606-XIV // ВВР. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
5. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 09 лип. 2008 р. № 609 // Уряд. кур'єр. – 2008. – № 138.
6. Лозовская С.О. Правосубъектность в гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2001.
7. Якимчук Н. Сучасні проблеми правового регулювання порядку відшкодування шкоди державою // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 87-93.
8. Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 2001 р. № 12-рп/2001 у справі про відшкодування шкоди державою // Офіційний вісник України. – 2001 р. – № 41. – Стор. 158. – Ст. 1863.
9. Демків М. Відшкодування у позасудовому порядку шкоди, що завдана державою, органами державної влади та органами місцевого самоврядування // УНІАП-Право. – 2006. – № 29. – С. 89.
10. Ніжинська І.С. Відшкодування шкоди, завданої незаконними діями службових осіб дізнання і досудового слідства в системі органів внутрішніх справ України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. – К., 2003.

Надійшла до редакції 15.06.2012

ТЕРЕМЕЦЬКИЙ В.І.,

кандидат юридичних наук

(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 336.225.61

ЕЛЕКТРОННА ПОДАТКОВА ЗВІТНІСТЬ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено переваги та недоліки впровадження електронної податкової звітності в Україні. Запропоновано шляхи вирішення деяких науково-практичних проблем.

Ключові слова: платники податків, електронна звітність, електронний сервіс, зарубіжний досвід.

Исследуются преимущества и недостатки внедрения электронной налоговой отчетности в Украине. Предлагаются пути решения некоторых научно-практических проблем.

