

В. О. Черкес, викладач

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та підприємницького права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЗА ШКОДУ, ЗАПОДІЯНУ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Стаття присвячена проблемам законодавчого регулювання питань відшкодування державними органами та службовцями майнової шкоди, завданої суб'єктам господарювання та підприємцям. Аналізуються основні прогалини чинного законодавства з цих питань, а також надаються рекомендації щодо вдосконалення окремих положень господарського законодавства.

Ключові слова: майнова шкода, відшкодування збитків, суб'єкти господарювання, майнова відповідальність державних органів.

Одним з базових принципів розбудови правової держави є принцип верховенства права, який в першу чергу означає обмеження волі держави. Так, згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України “Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Даною нормою встановлюється відповідний спеціально-дозвільний тип правового регулювання, притаманний органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам. Фактично йдеться про принцип “заборонено все, крім дозволеного законом” [1, 103]. Порушення цих приписів закону є підставою для притягнення винних державних органів до відповідальності, яка має включати як безпосередню відповідальність винної посадової особи, так і відшкодування збитків, завданих суб'єктам господарювання.

Відшкодування збитків як універсальний вид відповідальності був відомий ще римському цивільному праву. Саме римське приватне право створило концепцію згідно з якою шкода складалася з двох основних категорій: “*damnum emergens*” — реальні втрати (позбавлення того, що входило до складу майна кредитора); та “*lacrum cessans*” — упущена вигода, (неотримання особою тих цінностей, які мали бути отримані нею за нормальних обставин) [2, 185].

Незважаючи на те, що проблеми відповідальності держави торкалися як російські (Братусь С. Н., Ріпінський С. Ю., Белякова А. М., Кун А. П., Уксусова Е., Поляков І. Н., Ярошенко К. Б., Прокудина Л., Корнева О. О., Ткачев В. М., Пятков Д. В.), так і вітчизняні правники (Саніахметова Н. О., Васильєв С. В., Варналій З. С., Кампо В. М.), можна стверджувати, що ґрунтовні розробки проблематики в теорії відсутні і слід цілком погодитись з думкою Корневої О. О. та Ткачева В. М., які відзначають, що питання про відшкодування збитків адміністративними органами не врегульоване і на законодавчому рівні [3, 26]. В багатьох практичних посібниках з господарського права немає навіть розділу, присвяченого захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Параграфи про юридичну відповідальність підприємців в них є, а питання гарантій їх захисту від незаконних посягань з боку держави залишаються поза увагою авторів (див 4 та 5 в Літературі).

Хоча вітчизняний законодавець і декларує орієнтацію на високі західні стандар-

рти, положення про відповідальність держави та її владних органів рідко знаходять підтвердження у правозастосовчій практиці. Якщо в Європейських країнах передбачається, що будь-який громадянин завжди може заздалегідь знати, в якому випадку публічна влада може втрутитись до сфери його прав і який характер матиме це вторгнення [6, 123], то в Україні будь-яке втручання державних органів до сфери приватних інтересів індивіда, й особливо підприємця, може обернутися непередбаченими наслідками. При цьому найчастіше порушуються найважливіші гарантії, надані громадянам і підприємцям стст. 3, 22, 42, 56 Конституції України. Щодо можливості притягнення державних органів та їх посадових осіб до відповідальності за шкоду, заподіяну суб'єктам господарювання, то це питання ігнорується законодавцем, незважаючи на те, що Конституцією України, Господарським та Цивільним кодексами України визначені основні засади відповідальності при заподіянні шкоди. Проголошувані принципи рівності всіх форм власності і рівних прав для всіх суб'єктів господарювання незалежно від обраної організаційно-правової форми, а також принцип повної компенсації заподіяної шкоди чомусь не поширюються на правовідносини за участю держави. Прикладом може бути Закон України “Про введення мораторію на примусову реалізацію майна” від 29. 11. 2001 р. № 2864-III, яким було введено заборону на примусову реалізацію майна державних підприємств і господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави складає не менш 25%. Не менш вражаючими є систематичні порушення принципу стабільності податкової системи, а саме — положень ч. 8 ст. 1 Закону України “Про систему оподаткування”, яка передбачає, що зміни в даний закон, та інші закони з питань оподаткування відносно надання пільг, зміни податків, зборів (обов'язкових платежів), механізму їх сплати можуть вводитися не пізніше, ніж за 6 місяців до початку нового бюджетного року і набирають сили з початку нового бюджетного року. При цьому в законодавстві обов'язки та відповідальність платників податків деталізовані дуже чітко, а відносно податкових органів законодавець закріплює переважно права. В преамбулі Закону України “Про систему оподаткування” зазначено, що даний закон визначає принципи побудови системи оподаткування в Україні, а також права, обов'язки та відповідальність платників податків. Про відповідальність податкових органів — жодного слова. Ч. 2 ст. 20 цього ж закону містить норму, згідно з якою за стягнення податків і зборів, які не передбачені цим Законом, посадові особи державних податкових органів та інших державних органів несуть відповідальність згідно з законами України. Досить показово, що в базовому нормативному акті з питань оподаткування згадується єдиний вид правопорушення, за який контролюючі органи можуть притягатись до відповідальності. У законодавстві України міститься чимало відсилальних норм, які лише згадують про відповідальність державних органів “відповідно до чинного законодавства”.

До недавнього часу взагалі не згадувалась відповідальність податкових органів і в Законі України “Про державну податкову службу в Україні”. Норма ч. 5 ст. 11², згідно з якою “*Працівники органів державної податкової служби несуть матеріальну відповідальність за шкоду, завдану незаконними діями або бездіяльністю, в межах, встановлених законом*”, з'явилась в цьому законі лише після того, як його було доповнено статтею 11² згідно із Законом України від 12. 01. 2005 р. № 2322-IV [7]. Разом з цим, слід зауважити, що ніяких меж для такої матеріальної відповідальності законом не передбачено.

Не можна стверджувати, що російське законодавство є більш прогресивним в цій галузі, проте дуже позитивним моментом є те, що воно містить базові спеціальні норми щодо відповідальності, наприклад, митних та податкових органів. Так, п. 1 ст. 35 Податкового кодексу РФ передбачає, що “Податкові та митні органи несуть відповідальність за збитки, завдані платникам податків внаслідок своїх неправомірних дій (рішень) або бездіяльності, а також неправомірних дій (рішень) або бездіяльності посадових осіб та інших працівників зазначених органів при виконанні

ними службових обов'язків” [8, 123]. Хоча деякі фахівці відзначають як суттєвий недолік те, що сам Податковий кодекс РФ не регламентує порядок відшкодування збитків, а Кулеш В. А. з цього приводу висловлює справедливе обурення: “Невизнання законодавцем необхідності регулювати Податковим кодексом матеріальну відповідальність посадових осіб державних органів у податковій сфері тим самим зберігає ситуацію безкарності посадових осіб податкових ті інших державних органів за свої протиправні дії в податковій сфері” [5, 216-222].

Реальний механізм застосування відповідальності державних органів практично відсутній і в РФ, і в Україні, а постраждалі суб'єкти господарювання змушені звертатися до загальних положень господарського, адміністративного, цивільного права. З огляду на крайній низьку якість правової регламентації питань відповідальності державних органів за заподіяну ними шкоду, цілком закономірним є неухильне зростання кількості судових справ, порушених проти України в Європейському суді з прав людини. Так, у 2002 році було винесено одне рішення Європейського суду з прав людини проти України, у 2003 — шість, у 2004 — тринадцять.

Діяльність владних органів повинна носити невольний, функціональний характер і регулюватися в дозвільному порядку, що було б достатньою гарантією захисту інтересів суб'єктів господарювання. Такий розподіл засад правового регулювання у відносинах “держава — підприємець” дозволяє стримати свавілля публічної влади, упорядкувати діяльність її органів як більш сильної сторони щодо підприємця і тим самим захистити його права [9, 10-38].

Розширення втручання держави до галузі економіки, посилення публічних засад в галузі приватного права повинне бути пов'язане зі спробами врахувати публічні інтереси і захистити основні права людини та громадянина. Інститут майнової відповідальності держави при заподіянні підприємцям шкоди незаконними актами влади є одним із способів такого захисту — захисту на випадок, коли держава виходить за нормативні рамки втручання в господарську діяльність. Абсолютно правильно відзначає Г. А. Гаджиев, що право на відшкодування заподіяної державою шкоди є однією з найважливіших конституційних гарантій прав і свобод підприємця [10, 147].

При цьому треба звернути увагу на подвійну природу відповідальності державних органів, оскільки основою цих відносин є не тільки адміністративні правовідносини (управлінські відносини з реалізації владних повноважень), але й цивільні (відносини майнового характеру). Як слушно відзначає Сухарева Н. В., судова практика свідчить про складність застосування норм про відповідальність держави, оскільки проблеми виникають саме через специфіку подвійної юридичної природи цих правовідносин [11, 11].

При судовому вирішенні спорів про стягнення збитків принципове значення має розмежування термінів “втрати”, “школа”, “збитки” та визначення причинно-наслідкового зв'язку між протизаконними діями суб'єктів владних повноважень та наслідками таких дій, що спричинили збитки. Визначення “збитків” як негативного наслідку в майновій сфері кредитора, пов'язаного з невиконанням боржником своїх зобов'язань найчастіше використовують з синонімами “школа” та “втрати”. В цивільному праві існують різні погляди щодо “збитків” та “шкоди”. Так, М. М. Агарков відзначав, що ці поняття є однаковими за обсягом, проте відбивають різні економічні сторони втрат: “збитки” — це грошовий еквівалент втрати, а “школа” — натуральний, тобто, втрати в майні, якому завдано шкоду [12, 114-115]. На думку О. С. Іоффе, правопорушник завдає не “втрати”, а саме “збитки”, які іноді можуть бути і формою завданої ним “шкоди” [13, 203]. Любімова Р. Н. під “збитками” (“втратами”) розуміє будь-яке зменшення майнового блага [14, 67].

Згідно з п. 2 ст. 15 ЦК РФ під “збитками” розуміються витрати, які особа, чий права порушені, здійснила, або повинна буде здійснити для відновлення порушеного права, втрата або пошкодження її майна (реальні збитки), а також неотри-

мані доходи, які ця особа отримала би в умовах звичного цивільного обігу, якби її право не було порушене (“упущена вигода”). Аналогічне визначення містить ч. 2 ст. 224 ГК України. Відшкодування шкоди передбачено також стст. 1173-1175 ЦК України, які містять норми, що прийнято називати “*правилами про спеціальний делікт*” — шкоду, заподіяну актом влади [15, 137].

Необхідною умовою вдосконалення правової системи України є запозичення досвіду правового регулювання відповідальності держави в більш розвинутих правових системах. При цьому слід зазначити, що в різних країнах і правових системах юридичний інститут відповідальності держави за шкоду, заподіяну підприємцям, має різну галузеву належність. У ряді держав цей інститут відноситься до публічного права (наприклад, Франція, Нідерланди, Бельгія та ін.), а в деяких країнах — до приватного права (Німеччина, Російська Федерація та ін.). Можна погодитися з тими вченими, які пояснюють це тим, що межа між публічним та приватним правом є рухливою та визначається законодавцем [16, 92].

За умови дотримання принципу верховенства права неправомірна поведінка як порушення вимог права виражається за допомогою юридико-доктринального поняття правопорушення [17, 517], наслідком якого є юридична відповідальність. Причому до державних органів і їх посадових осіб ступінь такої відповідальності повинна бути більш жорсткою. Основною функцією відповідальності, й інституту відповідальності держави зокрема, є відновлювальна функція. Відомо, що мета відновлення майнового положення потерпілого традиційно є пріоритетною щодо цивільно-правового виду юридичної відповідальності [18, 233]. Можна констатувати, що майнова відповідальність держави передбачена правом і регламентується ним, тому вона може бути визначена як охоронні правовідносини. Поняття охоронних правовідносин було введено Н. Г. Александровим [19], а положення про те, що юридична відповідальність здійснюється в рамках правових відносин, обгрунтоване С. С. Алексєєвим [20]. Фактичне виконання обов'язку з відшкодування шкоди потерпілому припиняє існування деліктного зобов'язання. Таким чином, майнова відповідальність держави може бути віднесена до категорії динамічних охоронювальних правовідносин [21, 13-19].

З огляду на законодавче закріплення права приватних осіб на одержання відшкодування від держави, механізм реалізації цього права має бути ефективним, швидким та чітко врегульованим. Існує маса проблем, прогалин та протиріч, що зводять нанівець дієвість норм про майнову відповідальність держави, а в деяких випадках навіть призводять до неможливості виконання судового рішення, винесеного на користь постраждалого суб'єкта.

Зазначені обставини зумовлюють доцільність поширення загальних правил, що регулюють цивільно-правові деліктні зобов'язання, на правовідносини з відшкодування шкоди, яка заподіяна державними органами. Особливості, властиві інституту відповідальності держави в силу його тісного зв'язку з публічним правом, а також в силу того, що відшкодування сплачується за рахунок бюджетних коштів, можуть бути виражені у винятках із загальних правил. На це питання також немає єдиної точки зору — погляди вчених поділяються на дві групи: перші вважають, що відповідальність держави має бути врегульована уніфікованим спеціальним законом, інші — наполягають на втіленні норм про відповідальність державних органів у галузевих кодифікаціях. Наприклад, аналізуючи податкові правовідносини, В. А. Кулеш наполягає на регулюванні відповідальності посадових осіб податкової служби в самому Податковому кодексі, а не в інших законах.

Відповідно до чинного законодавства України заподіяна шкода відшкодовується не безпосередньо органами державної влади або органами місцевого самоврядування, а за рахунок державного бюджету, бюджету АРК та місцевих бюджетів (наприклад, ст. 77 ЗУ “Про місцеве самоврядування”). У літературі зазначається, що у випадках, коли відповідачем є державний орган, що припустив порушення, а не

фінансовий орган державної влади або місцевого самоврядування, то ця обставина не може бути підставою для відмови у прийнятті позову або для його повернення без розгляду. В такому випадку суд зобов'язаний залучити в якості відповідача по справі відповідний фінансовий орган [22, 88]. Суттєвим недоліком зазначеного механізму є відсутність відповідальності конкретної посадової особи державного органу, яка безпосередньо винна в заподіянні шкоди. В Україні за порушення закону конкретним чиновником відповідальність покладається на бюджет, сформований законослухняними платниками податків, а в США та Канаді при пред'явленні позову суд може присудити стягнення з винної посадової особи до 50% завданих її діями збитків. Слід припустити зауваження відносно наявності інших видів відповідальності державного службовця (дисциплінарної, трудової, адміністративної та ін.), однак такі заходи впливу не виконують основні цілі відповідальності — превентивну та компенсаційну. Як вірно відзначав С. Н. Братусь негативні наслідки у вигляді позбавлень особистого або майнового характеру мають встановлюватись саме для правопорушника [23, 10], а в нашому випадку вони настають лише для бюджету. Тому не досягається захист порушеного права, який Ф. К. Савінь визначав як “приведення фактичного стану до істинно юридичного, тобто — усунення панування особи, яка не має права — панування, яке ми можемо назвати несправедливим, незаконним присвоєнням” [24, 550].

Підсумовуючи викладене, можна сформулювати наступні висновки.

1. Інститут захисту прав і законних інтересів підприємців є недостатньо розвинутим. Вітчизняне господарське законодавство не відповідає західним стандартам, а українські суб'єкти господарювання не мають надійних правових механізмів для компенсації майнової шкоди, завданої протиправними діями державних органів (митних, податкових та ін).

2. Захист прав і законних інтересів підприємців необхідно визнати самостійним публічно-правовим інститутом, основною метою якого є підвищення правового захисту суб'єктів господарських правовідносин.

3. Продовжуючи думку І. Н. Полякова, який вважав недоцільним давати вичерпний перелік незаконних дій правоохоронних органів та суду [25, 63], слід відмовитись від намагань закріплювати в спеціальних законодавчих актах вичерпні переліки протиправних дій державних органів та службовців, які можуть завдати шкоди суб'єктам господарювання, та які є підставою для притягнення винних осіб до відповідальності.

4. Відсутня необхідність окремого публічно-правового регулювання майнової відповідальності держави шляхом прийняття спеціального закону. Особливості застосування майнової відповідальності держави доцільно закріпити в процесуальному, податковому, бюджетному законодавстві, в законодавстві про виконавче провадження тощо. Загальні положення про майнову відповідальність держави, (ст. 3, 56 Конституції України), повинні бути детально закріплені в Господарському кодексі України.

5. Необхідно слідувати досвіду зарубіжних держав (зокрема, США та Канади), в частині персоналізації відповідальності державних службовців. З метою запобігання систематичним правопорушенням, украї необхідно впровадження інституту персональної відповідальності посадових осіб державних органів, наділених владними повноваженнями відносно суб'єктів господарювання.

6. Оскільки ст. 174 ГК України визначає заподіяння шкоди суб'єкту господарювання в якості окремої підстави виникнення господарського зобов'язання, ч. 3 ст. 216 ГК України має бути доповнена принципом, згідно з яким держава в особі її уповноважених органів має в повному обсязі відповідати за шкоду, заподіяну громадянам та організаціям внаслідок незаконних дій державних органів (включаючи упущену вигоду та нарахування відсотків у випадку несвоечасної компенсації завданих збитків).

7. У випадках, коли збитки були завдані завдяки акту, який згодом був визнаний судом протиправним, доцільно ввести норму, згідно з якою суб'єкт владних повноважень при зверненні суб'єкта господарювання з вимогою про відшкодування збитків зобов'язаний задовольнити такі вимоги добровільно. Інакше законом можуть бути встановлені санкції, наприклад, у розмірі збитків, понесених на примусове стягнення відшкодування.

8. Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини, доцільно на законодавчому рівні встановити граничний термін для виплати відшкодування за рахунок бюджетних коштів. Початком такого терміну має бути дата відкриття виконавчого провадження, а самий термін не повинен перевищувати трьох місяців.

Література:

1. Конституція України. Науково-практичний коментар, Харків, "Право", Київ: Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. — 808 с.

2. Новицький І. Б. Основы римского гражданского права, — М.: "Юридическая литература", 1972. — 296 с.

3. Защита прав хозяйствующих субъектов-налогоплательщиков в спорах с налоговыми органами: Учебное пособие. — М.: ОАО "Издательский Дом "Городец", 2006. — 224 с.

4. Соловей О., Кирилов С., Солошенко Л., Билова Н., Костюк Д., Рудяк Ю. Тактика обжалования, или как выиграть налоговый спор. — Х.: "Фактор", 2005. — 492 с.

5. В. А. Кулеш Налоговая адвокатура (или как защищаться от финансовых санкций). Изд. 2-е испр. и доп. — М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1999. — 256 с.

6. Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ; [Гудошников Л. М. и др.]; Под ред. Козырина А. Н. — М.: "СПАРК", 1996. — 228 с.

7. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)" // Відомості Верховної Ради України, 2005, № 10 (11. 03. 2005) — ст. 187.

8. Постатейный комментарий к части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Изд. 2-е, дополненное и переработанное / Гув А. Н. — М., Юридическая фирма "Контракт", "Инфра-М": 2000. — 585 с.

9. Попондопуло В. Ф. Проблемы правового режима предпринимательства: Дис... д-ра юрид. наук: 12. 00. 04 - СПб.: 1994. — 340 с.

10. Гаджиев Г. А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (Опыт сравнительного исследования) Г. А. Гаджиев -М.: Изд. фирма "Манускрипт", 1995. — 231 с.

11. Сухарева Н. В. Возмещение убытков или веред в споре с властью // Право и экономика. — 2001. — № 11. — С. 11 — 14.

12. Агарков М. М. Избранные труды по гражданскому праву: В 2-х томах. — М.: Центр "ЮрИнфоР", 2002. — 942 с.

13. Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву. — Ленингр. гос. ун-т. Отв. ред. А. К. Юрченко. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. — 309 с.

14. Любимова Р. Н. Ответственность органов власти за вред причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник ВАС РФ. — 2000. — № 3. — С. 67-70.

15. Васильев С. В. Деликтное судопроизводство (Судопроизводство о возмещении вреда): Учебное пособие. — Х.: ООО "Одиссей", 2005. — 448 с.

16. Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. — М.: Центр "ЮрИнфоР", 2001. — 211 с.

17. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. — 552 с.

18. Ровный В. В. *Проблемы единства российского частного права: Дис.... д-ра юрид. наук: 12. 00. 03. — Томск: 2000 — 422 с.*
19. Александров Н. Г. *Правоотношения в социалистическом обществе. — М.: “Госюриздат”, 1955 — 188 с.*
20. Алексеев С. С. *Проблемы теории государства и права [Учеб. для вузов по спец. “Правоведение” Алексеев С. С. Дюрягин И. Я., Исаков В. Б. и др.]; Под ред. С. С. Алексеева — М.: Юрид. лит., 1987 — 446 с.*
21. Попондопуло В. Ф. *Динамика обязательственного правоотношения и гражданско-правовая ответственность. Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 1985. — 112 с.*
22. Прокудина Л. *Ответственность государства за причиненный вред // Закон. — 2001. — № 9. — С. 87-90.*
23. Братусь С. Н. *Юридическая ответственность и законность (очерк теории). — М.: Городец-издат, 2001. — 208 с.*
24. Савиньи Ф. К. *Обязательственное право / Предисловие докт. юрид. наук проф. В. Ф. Попондопуло. Перевод с немецкого В. Фукса и Н. Мандро. — СПб.: Издательство “Юридический центр Пресс”, 2004. — 576 с.*
25. Поляков И. Н. *Ответственность по обязательствам вследствие причинения вреда — М.: Юрид. бюро “Городец”, — 1998. — 171 с.*

В. А. Черкес

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра административного и предпринимательского права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

РЕЗЮМЕ

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики дает основания для вывода о существовании крайне не действенного механизма компенсации ущерба, причиненного государственными органами субъектам хозяйствования. Устранение данной проблемы возможно лишь путем комплексной корректировки законодательства, а также введения персональной ответственности виновных должностных лиц государственных органов за вред, причиненный ими при реализации властных полномочий.

Ключевые слова: имущественный вред, возмещение убытков, субъекты хозяйствования, имущественная ответственность государственных органов.