

1919.

6. Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999.
7. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / Магновський І. Й. – К., 2003.
8. Мачульская Е. Е. Проблемы социального страхования в современных условиях / Мачульская Е. Е. // Трудовое право и право социального обеспечения : актуал. пробл. – М., 2000.
9. Андрійв В. В., Москаленко О. В., Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект / Андрійв В. В., Москаленко О. В., Прилипко С. М., Ярошенко О. М. – Х., 2011.
10. Роик В. Д. Основы социального страхования / Роик В. Д. – М., 2005.
11. Таттенборн З. Р. Советское социальное страхование. – 2-е изд. – Таттенборн З. Р. – М.-Л., 1926.
12. Фалин В. Ю. Содержание понятий «социальная защита», «социальное страхование» и «социальный риск» / Фалин В. Ю. // Труд за рубежом. – 1994. – № 3. – С. 3-8.

Надійшла до редакції 28.09.2012

О.А. Музыка-Стефанчук

кандидат юридичних наук, доцент

(Хмельницький університет управління та права)

УДК 347.53

ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАВДАНОЇ ШКОДИ: ПРИВАТНО- ТА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Розглянуто особливості відшкодування за рахунок бюджетних коштів шкоди, завданої державою. Досліджено особливості бюджетного контролю та відповідальності органів публічної влади.

Ключові слова: *органи публічної влади, шкода, відшкодування, відповідальність.*

Рассматриваются особенности возмещения за счет бюджетных средств вреда, причиненного государством. Исследуются особенности бюджетного контроля и ответственности органов публичной власти.

Ключевые слова: *органы публичной власти, вред, возмещение, ответственность.*

This article discusses features of recovery from the budget are examined in the article. The features of budgetary control and responsibility of public government bodies.

Keywords: *public authorities, damages, recovery, responsibility.*

Постановка проблеми. Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. На практиці трапляються непоодинокі випадки, коли держава (точніше, її органи та інші органи публічної влади) своїми діями чи бездіяльністю завдає шкоди фізичним та юридичним особам. Це питання є предметом розгляду вчених-теоретиків і практиків; йому приділяли увагу, наприклад, Л.В. Бойцова, О.О. Боярський, А.Я. Волков, В.В. Глянцев, 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 та ін.

Мета нашої статті полягає у розгляді особливостей бюджетної відповідальності та відшкодування за рахунок бюджетних коштів шкоди, завданої державою.

Виклад основного матеріалу. Шкода може бути матеріальною (майновою) та нематеріальною (немайновою) або ж моральною. Згідно зі ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. При цьому слід мати на увазі, що таке конституційне право належить виключно фізичним особам, оскільки ця стаття міститься у Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Отже, стосовно юридичних осіб, органів публічної влади – суб'єктів бюджетних правовідносин таке право з посиланням на ст. 56 Конституції України як на Закон прямої дії не допускається. Підстави і порядок відшкодування шкоди регулюються Законом «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р., ст. 4 якого передбачає, що відшкодування шкоди провадиться за рахунок коштів державного бюджету. Також ст. 1175 Цивільного кодексу України передбачає, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів. За ч. 1 ст. 1176 цього ж Кодексу шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування як запобіжного заходу тримання під вартою або підписки про невиїзд, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт, відшкодовується державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду.

Загалом, стягнення коштів з державного чи місцевих бюджетів є найпоширенішим шляхом відшкодування шкоди, завданої: 1) органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування (ст. 1173 Цивільного кодексу України); 2) посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ст. 1174 Цивільного кодексу України); 3) органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого

самоврядування у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175 Цивільного кодексу України); 4) незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду (ст. 1176 Цивільного кодексу України).

Н.Я. Якимчук наголошує на тому, що на сьогодні склалася ситуація, за якої: 1) Україна як держава є суб'єктом відшкодування шкоди безпосередньо, а також за рахунок створених нею юридичних осіб публічного права (бюджетних установ); 2) шкода, спричинена діями держави, органів державної влади (інших бюджетних установ), їхніх посадових та службових осіб відшкодовується переважно за нормами ЦК України в порядку цивільного та господарського судочинства, рідше – в порядку адміністративного судочинства згідно з ч. 2 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України; 3) держава наділила бюджети визначеним імунітетом від безспірного стягнення коштів з їх рахунків, оскільки воно здійснюється лише в межах встановлених видатків, передбачивши лише кілька винятків зі вказаного правила; 4) триває постійний процес оновлення нормативно-правової бази, що регулює особливості відшкодування шкоди державою і має досить розгалужену систему, з метою її приведення у відповідність до положень Конституції України та міжнародних зобов'язань України; 5) основною віхою на шляху реформування законодавства в цій сфері має бути прийняття закону, який повинен бути забезпечений правом верховенства щодо положень усіх інших законів у питанні відшкодування шкоди державою [1, с. 91-92]. Дійсно, відшкодування шкоди, завданої суб'єктам у межах публічно-правових відносин, це вже здебільшого відносини приватно-правового характеру. Зважаючи на особливості юридичних осіб публічного права, доречною є пропозиція прийняття спеціального закону, який би визначав порядок виконання судових рішень про стягнення коштів з бюджетів усіх рівнів. Це не є законодавче ноу-хау, адже є країни, де подібні закони існують. Наприклад, у США майнова відповідальність федеральної казни за шкоду, завдану державними органами, передбачена Федеральним законом про претензії зі спричинення шкоди від 2 серпня 1946 р., у Великобританії – Законом про позови до корони від 1947 р., в Естонії – Законом «Про відповідальність держави» від 2 травня 2001 р. [1, с. 92].

Для істотного зменшення ймовірності виникнення спорів, пов'язаних зі зверненням стягнень до казни держави, необхідно вдосконалити механізм управління бюджетними ресурсами й посилити контроль за їх використанням [2, с. 170].

Особливістю органів публічної влади як суб'єктів бюджетних правовідносин є те, що вони в одних відносинах можуть виконувати функції органів бюджетного контролю (тобто контролювати бюджетний процес та застосовувати до порушників відповідні санкції), а в інших – бути суб'єктами, до яких застосовуються заходи бюджетної відповідальності (зрозуміло, у випадку порушення бюджетного законодавства). Хоча тут (у такому подвійному їх статусі) існує безліч процесуальних і

політичних проблем. Наприклад, якщо Рахункова палата чи Міністерство фінансів України подають до Верховної Ради України неповні чи не зовсім правильні звітні дані, то до відповідальності, звичайно ж, притягається не орган, а конкретні особи. Якщо ж Верховна Рада України на підставі таких звітів приймає якісь рішення, то як орган публічної влади вона вже ні бюджетної, ні жодної іншої юридичної відповідальності не несе, оскільки довести факт того, що цілий законодавчий орган завідомо сприйняв неправильні розрахунки, неможливо. Можливі лише застережні заходи щодо профільного Комітету, або до відповідальності притягаються особи, вину яких доведуть. Таким чином, дуже складно (майже нереально) довести колегіальне порушення органів публічної влади.

Підтвердженням наведеного вище є ст. 45 Закону від 7 жовтня 2010 р. «Про Кабінет Міністрів України» [3], де зазначається, що члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади. Також вказані особи особисто несуть відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління.

У постанові Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1673 «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» [4] встановлено, що підставою для розгляду питання про відповідність займаній посаді керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, бюджетних установ або розірвання контракту з керівниками суб'єктів господарювання державного сектора економіки є недотримання ними фінансового та бюджетного законодавства, а також незабезпечення виконання в установлені строки законних вимог органів Державної фінансової інспекції (Державної контрольно-ревізійної служби).

Відповідальність органів влади повинна характеризуватися низкою спеціальних ознак, зокрема таких: 1) поєднання публічного та приватного елементів відповідальності; 2) відшкодування шкоди, завданої як у результаті протиправної поведінки, так і в результаті діянь у рамках закону; 3) презумпція добровільності відшкодування шкоди; 4) визначення розміру відшкодування в порядку, встановленому законом; 5) наявність причинного зв'язку між діянням органу влади та шкодою «від зворотного», тобто чи настала б шкода, якби орган діяв належним чином; 6) необов'язковість наявності вини в якості необхідної умови для настання відповідальності органу влади; 7) субсидіарна відповідальність держави за діяльність суб'єктів владних повноважень; 8) правонаступництво органів влади, в тому числі в питаннях позасудової відповідальності; 9) відшкодування шкоди за рахунок коштів бюджету відповідного рівня [5, с. 10].

Слід зазначити, що деякі органи публічної влади контролюють стан дотримання бюджетного законодавства, але не всі органи мають право застосовувати санкції до порушників бюджетного законодавства (йдесть-

ся, наприклад, про Рахункову палату).

На державу та органи місцевого самоврядування покладається обов'язок відшкодувати завдану ними шкоду (відповідно до ст. 56 Конституції України). Стаття 3 Закону України «Про виконавче провадження» [6] містить вказівку на те, що у випадках, передбачених законом, рішення судів та інших органів щодо стягнення коштів виконуються податковими органами, установами банків, кредитно-фінансовими установами. Рішення зазначених органів відповідно до закону можуть виконуватися також іншими органами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, або з бюджетних установ здійснюється органами Казначейства України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Зазначається також, що ці органи, установи, організації та особи не є органами примусового виконання, крім органів та посадових осіб, які виконують рішення про притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Отже, деякі органи публічної влади належать до органів примусового виконання судових рішень, але у цих відносинах вони вже не виступають суб'єктами бюджетних правовідносин.

На виконання норм БК України Кабінет Міністрів України постановою від 9 липня 2008 р. № 609 затвердив Порядок виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ [7], який визначає механізм виконання рішень про стягнення таких коштів шляхом безспірного списання, у тому числі з реєстраційних та спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, відкритих в органах Казначейства України, що прийняті судовими та іншими державними органами (посадовими особами), які відповідно до закону мають право приймати такі рішення. Рішення державних органів про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти бюджету, в тому числі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, виконуються в порядку надходження виключно органами Казначейства України з попереднім інформуванням Міністерством фінансів України.

Вирішення питання про момент настання відповідальності скарбниці за зобов'язаннями державної установи пов'язується з вирішенням проблеми відповідальності самої установи за своїми зобов'язаннями. Постає запитання: чи можливе звернення стягнення на вимогу кредиторів на доходи і придбане від цих доходів майно від господарської діяльності, дозволеної установі? На думку С.О. Лозовської, можливо. В іншому разі відбувається необґрунтоване звуження відповідальності установи за своїми зобов'язаннями і, відповідно, необґрунтовано розширюється субсидіарна відповідальність скарбниці, що призводить до порушення принципу рівності учасників цивільного обігу [8, с. 169].

Юридичні та фізичні особи, на користь яких прийнято судові рішення про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти

бюджету, подають ці рішення органам Казначейства України, що здійснюють безспірне списання, у разі:

1) повернення за рішенням суду:

- надмірно та/або помилково сплачених до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджетів;

- вартості конфіскованого за рішенням суду майна, іншого майна, що переходить у власність держави, вилученого податковими, митними, правоохоронними та іншими уповноваженими органами;

- конфіскованої за рішенням суду національної або іноземної валюти та коштів від реалізації інших валютних цінностей, вилучених податковими, митними, правоохоронними та іншими уповноваженими органами;

2) відшкодування за рішенням суду з державного бюджету податку на додану вартість та/або відсотків за бюджетну заборгованість за не своєчасно відшкодовані суми податку;

3) стягнення за рішенням суду штрафів (відсотків), нарахованих на суми неповернутих (невідшкодованих) з бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету.

Важливо, що повернення коштів за рішенням суду залежить від конкретних надходжень до бюджету, оскільки у Порядку виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ, визначено, що безспірне списання зазначених коштів здійснюється за рахунок: 1) сум, надмірно або помилково зарахованих до бюджету платежів, внесених цією юридичною чи фізичною особою; 2) зарахованих до бюджету сум від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, іншого майна, що переходить у власність держави, вилученого податковими, митними, правоохоронними та іншими уповноваженими органами; 3) сум конфіскованої за рішенням суду національної або іноземної валюти, що надходить до бюджету, та коштів від реалізації інших валютних цінностей, вилучених податковими, митними, правоохоронними та іншими уповноваженими органами; 4) передбачених законом сум для відшкодування податку на додану вартість.

Отже, якщо немає цих надходжень або їх недостатньо, то, відповідно, проблематичним стає і безспірне списання. У зв'язку з цим у проєктах державного і місцевих бюджетів на наступний рік слід обов'язково передбачати конкретну статтю видатків на погашення минулорічного боргу з повернення коштів за рішенням суду. При цьому слід враховувати рівень інфляції в державі, можливо, навіть нараховувати відсотки у разі перенесення виплат ще на один чи декілька років. Таким чином, у держави та органів публічної влади буде стимул планувати та виконувати бюджет так, щоб кошти поверталися вчасно.

Висновки. 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.

Бібліографічні посилання

1. Якимчук Н. Сучасні проблеми правового регулювання порядку відшкодування шкоди державою // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 87-93.
2. Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004. – 203 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07 жовт. 2010 р. № 2591-VI // ВВР. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
4. 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 // Офіц. вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 3257.
5. Демків М. Відшкодування у позасудовому порядку шкоди, що завдана державою, органами державної влади та органами місцевого самоврядування // УНІАП-Право. – 2006. – № 29. – 16-23 листопада.
6. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квіт. 1999 р. № 606-XIV // ВВР. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
7. 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.
8. Лозовская С.О. Правосубъектность в гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2001.

Надійшла до редакції 14.06.2012

О.М. Обушенко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 331.45 : 351.83 : 349.24

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД (1918–1932 рр.)

Визначено особливості формування та розвитку законодавства щодо охорони праці працівників на початковому етапі існування радянської влади (1918–1932 рр.), надано характеристику основних нормативних актів цього періоду.

Ключові слова: охорона праці, законодавство про охорону праці, радянський період.

Определяются особенности формирования и развития законодательства об охране труда работников на начальном этапе существования советской власти (1918–1932 гг.), дается характеристика основных нормативных актов этого периода.

Ключевые слова: охрана труда, законодательство об охране труда, советский период.