

ПРОБЛЕМИ ДОКАЗУВАННЯ ЗЛОВЖИВАННЯ ВЛАДОЮ У ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

PROBLEMS OF PROOF OF ABUSE OF POWER IN FINANCIAL RELATIONSHIP

Ямненко Т.М.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Національний авіаційний університет*

Стаття присвячена огляду наукового підґрунтя розгляду проблем, пов'язаних із зловживанням владою. Аналізуються вітчизняна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини. Розглядаються випадки зловживання владою в органах публічної влади України.

Ключові слова: влада, зловживання правом, правопорушення, інтерес, міжгалузевий характер, недобросовісність, неправомірна поведінка.

Статья посвящена обзору научной базы рассмотрения проблем, связанных со злоупотреблением властью. Анализируются отечественная судебная практика и решения Европейского суда по правам человека. Рассматриваются случаи злоупотребления властью в органах публичной власти Украины.

Ключевые слова: власть, злоупотребление правом, правонарушение, интерес, межотраслевой характер, недобросовестность, неправомерное поведение.

Given article is devoted to the scientific basis review of the problems related to the abuse of power. The domestic court practice and the decisions of the European Court of Human Rights have been analysed. The cases of abuse of power by public authorities in Ukraine have been considered.

Key words: power, abuse of law, violation of law, interest, interdisciplinary nature, dishonesty, misconduct.

Актуальність теми. На сьогодні особливо актуальним стало питання боротьби із корупцією та зловживаннями в органах публічної влади. Обидва ці явища є настільки масштабними, що на боротьбу із ним вже готові витратити чималі кошти, адже через них втрачається набагато більше. При цьому, за великим рахунком, досі чітко не сформована навіть доктрина боротьби із корупцією та зловживаннями у публічній фінансовій діяльності, що, у свою чергу, посилює актуальність даного дослідження.

Отже, **мета статті** полягає в огляді наукового підґрунтя розгляду проблем, пов'язаних із зловживанням владою, аналізі вітчизняної судової практики та рішень Європейського суду з прав людини, розгляді випадків зловживання владою в органах публічної влади України.

Зазначимо, що поняття «зловживання правом» необхідно відрізнити від поняття «зловживання владою», хоча другий впливає з першого. Основними відмінностями даних понять, на думку Д.М. Щокіна та І.А. Кривошеєва, є: 1) різний суб'єктний склад (так, зловживання владою притаманне виключно суб'єктам, які наділені державно-владними повноваженнями у фінансовій сфері); 2) різні прояви реалізації суб'єктних прав (при зловживанні владою суб'єкт виходить за межі наданих йому фінансових повноважень, а зловживання правом передбачає діяння у межах наданих прав); 3) відбуваються у різних формах (так, зловживання владою априорі є формою незаконних дій, а зловживання правом означає поведінку суб'єкта у межах встановлених норм закону, але з метою, відмінною від законної) [1].

Вважається, що сам процес прийняття нормативно-правових актів спонукає до можливих зловживань, адже вже на цьому етапі закладаються можливі «шляхи» користування нормою «на власний розсуд» (наявність альтернативних санкцій) [2]. Тобто прийняття законів вже є передумовою для зловживання владою державно-владними суб'єктами фінансових правовідносин.

Цікавим в історично-правовому аспекті є дослідження французького науковця Арман-Жана дю Плесси Рішельє. Так, він писав, що «фінансисти і відкупщики становлять особливу групу, для держави шкідливу, але все-таки необхідну. Цей рід чиновників – зло, без якого неможливо обійтися, однак його слід утримувати в прийнятних межах. Непомірність і пороки цих осіб зайшли так далеко, що терпіти їх більше не можна. Їх подальше збагачення призведе до розорення держави та їх власної загибелі, даючи привід до заволодіння їх майном на підставі одних лише відомостей про надмірні багатства, накопичених ними в нетривалий час, і явної різниці між тим, що у них було при вступі на посаду, і тим, чим вони володіють нині...» [3, с. 151].

«Абсолютно необхідно виправити порушення, допущені фінансистами, інакше вони зрештою доведуть королівство до розорення, а воно і так настільки змінюється зовні через їх злочинства, що якщо не покласти цьому край, то в недалекому майбутньому і зовсім стане невідомим. Золото і срібло, в яких фінансисти купаються, дозволяють їм поріднитися з кращими будинками королівства, які таким чином вироджуються і плодять лише метисів, настільки ж

далеких від благородства їхніх предків, наскільки часто далекі бувають вони від подібності їх осіб... У безлічі випадків недбальство чи злий умисел відкупників заподіяли чималу шкоду державним справам. Добре обміркувавши всі способи виправлення порушень, допущених фінансистами,.. найкраще було б скоротити їх кількість до мінімально можливого і доручати у важливих випадках службу людям порядним, відповідним для ввірених їхньому піклуванню справ, а не таким, які, зодягнені постійним званням, вважають, що отримали достатні підстави для того, щоб красти безкарно... За винятком ряду необхідних чиновників – таких, як головний скарбник, генеральний збирач податків, два-три скарбника Франції в кожному великому податному окрузі і такого ж числа відають податками королівських чиновників, без яких не можна обійтися у первинних округах, – треба скасувати всі інші посади, і це буде чимала послуга державі; правда, при цьому слід винагородити людей, які чесно витратили свої гроші, щоб з часом просунулися завдяки подібним посадам» [3, с. 151].

Взагалі зловживання органами публічної влади, хабарництво, корупція, інші службові правопорушення відомі людству давно. Особливого процвітання ці діяння отримали тоді, коли людиною почала керувати жадібність, коли державні службовці перестали зважати на власне достоїнство і ними керувала жага до отримання більшого (дехто продовжував розкрадати державну скарбницю навіть тоді, коли їх статки в декілька разів перевищували державний бюджет).

У ХХ ст. поширилися випадки серйозного зловживання корумпованими «політично значущими особами», розкрадання державної власності, здирництва та хабарництва, а також використання фінансових структур для відмивання вкрадених активів... Суми відмитих грошей погано піддаються підрахунку, оскільки точні статистичні дані отримати неможливо. Однак приблизні підрахунки, засновані на матеріалах розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією та хабарництвом, дають загальне уявлення про ці проблеми: за оцінками Світового банку, у вигляді хабарів щорічно виплачується понад \$ 1 трлн. Обсяги незаконно зароблених коштів, які отримують державні посадові особи країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою, досягають \$ 20–40 млрд. на рік [4, с. 11].

Що стосується корупції, то однією із найбільш небезпечних форм протиправної поведінки політичної еліти, державних посадових осіб у всіх сферах діяльності і, зокрема, фінансовій сфері, є державна корупція [5, с. 272]. Як слушно з цього приводу наголошує О.А. Музика-Стефанчук, «корупція у бюджетних правовідносинах – це використання суб'єктами цих відносин та учасниками бюджетного процесу свого службового становища, перевищення владних повноважень для неправомірного збагачення як власного, так і групового (колективного)» [6, с. 312].

Попри очевидність зловживання владою існує думка про недоречність нині вести мову про зловживання правом у межах владних (зокрема, фінансо-

вих) правовідносин, адже «складно уявити ситуацію виходу за межі здійснення права «слабкою» стороною відносин, коли їй протистоїть учасник, який має перевагу у вигляді права встановлення правил поведінки в цих відносинах. Крім того, в руках держави практично необмежені можливості щодо застосування різних заходів впливу, спрямованих на захист своїх інтересів. На відміну від приватних суб'єктів, які не володіють настільки широким спектром контрольних повноважень, державним органам доступна повна і всебічна перевірка законності та обґрунтованості дій їх «контрагентів» [7, с. 183–184]. Наведене суперечить положенням чинного законодавства. Так, КК України чітко передбачає випадки зловживання правами державно-владними суб'єктами. Також той факт, що буцімто держава має більше можливостей для захисту своїх прав, вже не відповідає дійсності. За ч. 2 ст. 8 Основного Закону України «звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується»; «держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки» (ч. 4 ст. 13 Конституції України). З одного боку, держава не зацікавлена у створенні несприятливих умов для захисту підпорядкованими суб'єктами фінансових правовідносин своїх прав, адже у такому випадку можливим є звернення до Європейського суду з прав людини, який у разі прийняття рішення на користь позивача зобов'язує державу виплатити йому ще й суми компенсації. З іншого боку, факти свідчать, що так – чомусь більшість податкових спорів вирішується на користь держави.

Наприклад, 90% податкових скарг буковинських бізнесменів вирішуються на користь держави. Управлінці податкових органів Чернівецьчини впродовж дев'ятих місяців 2014 р. відстояли інтереси податкового відомства, залишивши без змін 54 податкових – рішень на суму 13,6 млн. грн. із 60 всього оскаржених. Неймовірна результативність податкових органів! В Головному управлінні ДФС у Чернівецькій області повідомляють, що найбільша кількість спорів виникає, як правило, внаслідок оскарження податкових повідомлень – рішень за результатами проведених перевірок платників податків. Тому принципи правової роботи в регіоні побудовані перш за все на якісному супроводженні податкових спорів, а також на позитивній практиці досудового їх вирішення на етапі адміністративного оскарження податкових повідомлень – рішень [8].

В іншому регіоні – на Дніпропетровщині – інша картина. Кількість справ за позовами платників податків про визнання недійсними податкових повідомлень – рішень у Дніпропетровській області складає 6055 на суму 8,5 млрд. грн., і, відповідно, питома вага від загальної суми позовів складає 91,4%. Із розглянутих протягом 2014 р. 2553 справ в судах всіх інстанцій за участю територіальних органів ДФС (Міністерства доходів і зборів) Дніпропетровської області на загальну суму 3,7 млрд. грн. за позовами платників податків про визнання недійсними подат-

кових повідомлень – рішень, 1936 справ на суму 2,6 млрд. грн. винесено на користь платників податків, що становить 75,8% від кількості та 70,3% від суми розглянутих справ. У порівнянні з 2013 р. позови платників податків до податкових органів області, які перебувають на розгляді, збільшилися на 29% по кількості та 24% по сумі, а відсоток вирішених на користь платників податків справ, збільшився на 31% по кількості та на 37% по сумі. Очевидно, що платники активно й ефективно використовують своє право на оскарження у судовому порядку податкових повідомлень – рішень. Практика розгляду справ свідчить, що судами активно застосовуються приписи ст. 11 КАС України, якою встановлено принцип офіційного з'ясування обставин справи: суд повинен (а не має право) витребувати за власною ініціативою доказів у справі [9].

Цікавою є практика Європейського суду з прав людини у питанні зловживання владою органами публічної влади у фінансових, зокрема податкових, відносинах. Варто згадати рішення у справі Європейського суду з прав людини «Інтерсплав проти України» (Заява № 803/02) від 9 січня 2007 р. [10]. Як видно із матеріалів справи, платнику податків систематично затримувалось відшкодування ПДВ. Такі затримки були спричинені ситуацією, в якій державні органи, не заперечуючи суми відшкодування, ПДВ на користь заявника, не надавали підтвердження цих сум. Такі дії заважали платнику податків повернути заявлені суми вчасно та створили ситуацію постійної невизначеності. Окрім того, заявник – платник податків був вимушений постійно звертатись до національного суду з ідентичними скаргами. На думку Суду, вимогу щодо оскарження таких відмов в одному або декількох випадках можна вважати доцільною. Таким чином, використання заявником цього засобу не завадило органам податкової служби продовжити практику затримки виплати відшкодування ПДВ навіть після того, як рішення суду були винесені на користь заявника. Систематичний характер таких дій з боку державних органів призвів до надмірного тягара, покладеного, таким чином, на заявника.

Держави, як наголошується у рішенні Суду, мають широкі межі самостійної оцінки у визначенні того, у чому полягає публічний інтерес, оскільки національний законодавчий орган, реалізуючи соціальну та економічну політику, має широке коло повноважень. Однак такі межі оцінювання не є абсолютними. На думку Суду, коли державні органи володіють будь-якою інформацією про зловживання у системі відшкодування ПДВ, що здійснюються конкретною кампанією, вони можуть вжити відповідних заходів з метою запобігання або усунення таких зловживань. Суд, однак, не може прийняти зауваження уряду щодо загальної практики з відшкодування ПДВ за відсутності будь-яких ознак, які б вказували на те, що заявник був безпосередньо залучений до таких зловживань.

Відповідно, за наведених вище обставин, Суд визначив, що втручання у право власності заявника було

непропорційним. Фактично постійні затримки відшкодування і компенсації у поєднанні із відсутністю ефективних засобів запобігання або припинення такої адміністративної практики, так само як і стан невизначеності щодо часу повернення коштів заявника, порушує «справедливий баланс» між вимогами публічного інтересу та захистом права на мирне володіння майном. На думку Суду, заявник перебував і продовжує перебувати під надмірним для нього тягарем. У результаті Суд прийняв рішення на користь заявника – платника податків і присудив державі України виплатити чималі суми компенсацій.

Міжнародний орган з нагляду за банківською діяльністю, який формулює загальні стандарти нагляду та рекомендації до виконання – Базельський комітет з банківського нагляду, ще у 2001 р. чітко вказав на невідповідність заходів протидії корупції, передбачених міжнародною фінансовою системою. Очевидною є повна невдача практичної реалізації міжнародної стандартизації політично значимих осіб. Так, рівень дотримання рекомендацій FATF дивно низький, особливо серед країн – членів FATF. З 124 країн, ситуацію в яких вивчали FATF або регіональні групи за типом FATF, 61% не дотрималися рекомендацій взагалі, а 23% – частково. Іншими словами, більше 80% юрисдикцій відставали у вирішенні цих питань [4, с.13–14].

На думку О.А. Музики-Стефанчук, «до основних факторів, які сприяють розвитку корупції в органах публічної влади у бюджетному процесі в Україні, можна віднести такі: 1) законодавчі проблеми (наприклад, коли несвоєчасно приймаються закон про Державний бюджет України та рішення про місцеві бюджети, в результаті чого розподіл коштів протягом періоду, коли відсутній щорічний акт про бюджет, практично залежить від волі певних посадових осіб); 2) певна непрозорість прийняття та виконання актів про бюджет (незважаючи на те що законодавство передбачає відкритість бюджетного процесу, існують таємні видатки, у певних місцевих органах складається тенденція до зникнення чи знищення певних документів, зокрема, суворої звітності); 3) неналежний рівень притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб за вчинені ними правопорушення; 4) обмеженість участі громадськості у бюджетному процесі та практичне неврахування думки громадян щодо вирішення тих чи інших фінансово-бюджетних проблем; 5) лобіювання та підтримка у Верховній Раді України інтересів окремих політичних груп, навіть окремих громадян, які досить часто є представниками влади на місцях» [6, с. 313].

Висновки. У зв'язку із викладеним виникає питання: хто і як має доказувати факти зловживання владою у фінансових правовідносинах? На наш погляд, у процесі доказування має поєднуватися два види доказування: судове та позасудове (громадське). Так, доказування у межах судового розгляду має чітко регламентовані процедури (це ми детально розглядаємо в інших розділах нашої роботи). Позасудове чи громадське доказування – це найбільш

проблемний процес. Адже, наприклад, в Україні ще недостатньо враховуються матеріали, отримані за процедурою, відмінною від тієї, що прописана у процесуальному законодавстві. Зі створенням громадської організації Антикорупційне бюро України та Національного антикорупційного бюро України, яке є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинен-

ня, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, є більше шансів того, що обсяги зловживання владою у фінансовій сфері зменшаться. Прийняття законів України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. [11], «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. [12] має сприяти цьому процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кривошеев И.А. Злоупотребление в налоговом праве и соотношение с понятием недобросовестности / И.А. Кривошеев // Финансовое право. – 2010. – № 2. – С. 22–27. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/bux/15802/>.
2. Вдовичен О. Законодавче закріплення категорії зловживання правом / О. Вдовичен // Адвокат. – 2009. – № 2(101). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jurcompany.kiev.ua/en/publications-of-vdovichen-oleg/Zakonodavche-zakriplennya-kategoriyi-zlovzhivannya-pravom.html>.
3. Ришелье Арман-Жан дю Плесси. Политическое завещание, или Принципы управления государством / Арман-Жан дю Плесси Ришелье ; пер. с фр. Л.А. Сифуровой ; предисл., общ. ред. Л.Л. Головина. – М.: Ладомир, 2008. – 496 с.
4. Гринберг Т. Политически значимые лица: Руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений / Т. Гринберг, Л. Грей ; при уч. Д. Шанц, К. Гарднер и М. Лэтэма ; пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – 185 с.
5. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові заходи протидії корупції у фінансовій сфері / О.Ф. Андрійко // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення: зб. тез доп. за мат. Міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 4–5 червня 2010 р.) ; Укр. акад. банк. справи Нац. банку України. – Суми: УАБС НБУ, 2010. – С. 272.
6. Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин: [монографія] / О.А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
7. Князева О.Н. Злоупотребление правом как основание принуждения в налоговом праве / О.Н. Князева // Налоги и финансовое право. – 2011. – № 12. – С. 278–285.
8. Матеріали Державної фіскальної служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-168378.html>.
9. Басан О.О. Результаты розгляду судових справ про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень / О.О. Басан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maub.com.ua/n/v/1817>.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Інтерсплав проти України» (Заява № 803/02) від 9 січня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 43. – С. 1765.
11. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – С. 2041.
12. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – С. 2051.