

УДК 347.426.6

Д.А. Красніков, асп.

Національна академія державного управління при Президентіві України

Еволюція поняття «збитки» та регулювання їх відшкодувань в Україні

Досліджено сутність поняття «збитки», «школа» та відшкодування у контексті еволюції нормативного регламентування та цивільно –правових відносин. Проаналізовано та критично оцінено методичні підходи до визначення суми збитків при порушеннях законодавства.

збитки, школа, методика оцінки збитків, порушення законодавства

Вступ. Витрачання державних коштів потребує раціонального та економного використання відповідно до цільового призначення, адже джерело наповнення державного бюджету - сплачені платниками податків грошові кошти. Ці надходження зосереджені через правовий механізм у органах державної влади, що мають задовольняти потреби народу, який своєю працею забезпечує інтереси держави у необхідній кількості матеріальних ресурсів.

Втрата державних коштів у будь-якому їх втіленні є збитками завданими всім

© Д.А. Красніков, 2012

державі. При цьому, поняття збитки у більшості випадків розглядається у розумінні індивідуального поняття стосовно конкретної особи, а не держави. Збитки, завдані державі, є більш масштабним рівнем безвідповідальної розтрати коштів, яка в результаті впливає на всі рівні суспільних відносин.

Наукові дослідження питання визначення збитків та їх впливу на національну економіку проводились переважно у контексті цивільно-правового права та ступеню відповідальності за їх скоєння. Так, Крисань Т.Є. у роботі «Збитки як категорія цивільного права України» сформовано юридичну доктрину відшкодування збитків у контексті чинних правових інститутів [1].

Подколзін І.В., вивчаючи механізм відшкодування збитків у договірних зобов'язаннях, приходять до висновку, що поняття збитків у економічному і юридичному значенні не є тотожними, але є взаємопов'язаними [2].

Визначення, надане Подколзіним І.В. щодо «чистих» економічних збитків передбачає, що негативні наслідки у формі зменшення майнових благ з'являються через обумовлені та (або) не обумовлену діяльність фізичних чи юридичних осіб. З точки зору економічної науки таке трактування не відображає сутності поняття збитків, а автор не уточнює чому ним було використано термін «чистих» збитків [3].

У роботах І.С. Кантафарової збитки розглядаються як категорія цивільного права України, а теоретичні основи цивільно-правової відповідальності за допущені збитки не враховують економічної природи їх формування. Учена під збитками, як юридичною категорією, трактує лише ті, які виникають внаслідок порушення в межах цивільних чи інших правовідносин. І як наслідок – уповноважений учасник яких має право вимагати від зобов'язаної особи відшкодування таких збитків.

Аналогічної думки дотримується і Рим Т.Я. [4].

Для економічного усвідомлення категорії збитків таке трактування є звуженим і неповним. Наукові дослідження збитків, що проводились вченими економістами, засвідчують це. Так, Назаровою Г.Б. надано визначення збитків, яке більш точно відображає механізми їх формування з урахуванням особливостей визначення

фінансового результату діяльності підприємства, а не лише правого порушення [5, С. 16]. Інші дослідники фінансового результату також зазначають, що його формування в умовах ринкової економіки передбачає ймовірність отримання збитків, які здатні впливати на результати всієї національної економіки країни.

Тому **метою даної статті** є дослідження еволюції загального визначення «збитки», виявлення відмінностей між поняттями «збитки» і «школа» у контексті розвитку законодавчої бази.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 2 ст. 224 Господарського кодексу України під збитками розуміються витрати, зроблені управненою стороною, втрата або пошкодження її майна, а також не одержані нею доходи, які управнена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності другою стороною [6]. Згідно з п. 1 ст. 225 Господарського кодексу України до складу збитків, що підлягають відшкодуванню особою, яка допустила господарське правопорушення, включаються вартість втраченого, пошкодженого або знищеного майна, додаткові витрати (штрафні санкції, вартість додаткових робіт та матеріалів), понесені стороною, яка зазнала збитків унаслідок порушення зобов'язання другою стороною; недержаний прибуток (втрачена вигода), на який сторона, яка зазнала збитків, мала право розраховувати в разі належного виконання зобов'язання другою стороною; матеріальна компенсація моральної шкоди у випадках, передбачених законом.

Цивільний кодекс України у п. 2 ст. 22 збитки трактує як втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода) [7].

Усі інші нормативні документи, що визначають термін «збитки» та регулюють їх розрахунок, є підзаконними нормативно-правовими актами.

Одним з таких актів є Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України [8], яким визначено терміни:

- матеріальна шкода (збитки) – це втрата активів чи недоотримання належних доходів об'єктом контролю та/або державою, що сталися внаслідок порушення законодавства об'єктом контролю шляхом дій або бездіяльності його посадових (службових) осіб;

- втрата активів - це безповоротне зменшення активів через: перерахування (сплату) коштів; відчуження, недостачу, знищення (псування) чи придбання неліквідного (зіпсованого) майна; втрату боржника у зобов'язанні; зменшення частки державної (комунальної) власності у статутному фонді господарського товариства;

- розмір матеріальної шкоди (збитків) - це вартість втрачених активів або недоотриманих доходів, яка визначається за даними бухгалтерського обліку і фінансової звітності об'єкта контролю або експертною оцінкою та іншими визначеними законодавством способами.

Категорії «збитки» та «школа» є дефініціями цивільного, трудового, екологічного та кримінального законодавства. При визначенні цих понять необхідно спочатку з'ясувати вид правовідносин, у межах яких завдано шкоду, а вже потім звертатися до законодавства щоб тлумачити їх зміст.

Розглянемо різницю між поняттями «збитки» та «школа» з точки зору цивільного законодавства. Під шкодою прийнято розуміти втрати, яких зазнала потерпіла сторона у формі знищення або пошкодження майна внаслідок протиправної поведінки іншої особи. Іншими словами, шкода - це зменшення кількості майнового блага (внаслідок знищення майна втрата можливості отримати майно, яке особа неодмінно отримала б за нормально-го перебігу подій) або погіршення його якості (пошкодження речі, зіпсуття, приведення її у стан, у якому вона не здатна виконувати всі свої функції).

Збитки – це грошова оцінка (еквівалент) заподіяної матеріальної шкоди. Таким чином, терміни «збитки» та «школа» слід вирізняти під час їх застосування. Під першим треба розуміти втрати від знищення або пошкодження майна, а під другим – грошове вираження завданої шкоди, що і буде більш детально досліджено далі.

У процесі розвитку законодавства України було декілька спроб створити нормативний акт, що регулював би визначення збитків, завданих державі. На сьогодні діє близько 20 нормативних документів, що розглядають питання визначення збитків у різних сферах господарювання. Проте, слід звернути увагу на ті документи, що визначають збитки завдані державі, які можуть розраховуватись у грошовому еквіваленті і регулюють сферу діяльності використання державних коштів.

Найбільш досконалий документ з методики розрахунку розміру збитків, що залишається чинним до теперішнього часу, є Тимчасова методика визначення розміру шкоди (збитків), заподіяної порушенням господарських договорів (схвалено Державною комісією Ради Міністрів СРСР з економічної реформи 21.12.1990) [9]. Ця Методика призначена для визначення розміру збитку (збитків), заподіяного порушеннями господарських договорів, укладених між підприємствами та організаціями.

Методика може бути застосована і при відсутності договірних відносин, зокрема, для визначення розміру шкоди (збитків) за зобов'язаннями із заподіяння шкоди, збитку (збитків), понесеного підприємством в результаті виконання вказівок вищестоячого органу, який порушив права підприємств, а також внаслідок неналежного здійснення вищестоящим органом своїх обов'язків по відношенню до підприємства. Міністерства та відомства мають право визначати галузеві особливості застосування цієї Методики, що не суперечать її положенням.

Одним з окремих напрямків сфери визначення збитків державі є закупівлі за державні кошти, оскільки він стосується найбільшої частки державних коштів. Законодавство з державних закупівель розвивається відносно нещодавно, проте вже можна відзначити декілька спроб створити цілеспрямований механізм відшкодування збитків саме в цій сфері.

Так, наприклад, рішенням Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель ще 2007 р. було затверджено Методику визначення суми завданих замовниками збитків у разі недотримання ними вимог чинного законодавства під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти [10]. На сьогодні вона втратила чинність, адже цей документ на практиці виявився лише теоретичним інструментом та вже в 2008 році був скасований.

На сьогодні контрольно-ревізійні органи застосовують Методичні рекомендації з визначення суми збитків у разі порушення законодавства у сфері закупівель, затверджені наказом Головного контрольно-ревізійного управління України № 89 [11]. Зазначені методичні рекомендації установлюють основні засади визначення органами Державної фінансової інспекції суми збитків унаслідок порушень законодавства у сфері закупівель за державні кошти, виявлених за результатами проведення перевірки державних закупівель або ревізії, та є локальним нормативно-правовим актом.

Проте, для якісного та повноцінного функціонування такого документу необхідно щоб він був прийнятий Урядом та зареєстрований Міністерством юстиції України, що в свою чергу надасть можливість уникати спірних питань та різноманітних тлумачень норм цього документу.

Відповідно до Указу Президента України № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [12] та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 731 [13], на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають

неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийнятті в порядку експерименту.

З огляду на вимоги щодо державної реєстрації нормативно-правових актів будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), Міністерство юстиції України висловило власну позицію стосовно визначення збитків у сфері державних закупівель. А саме, законодавством унормовано процедуру визначення збитків внаслідок вчинення лише окремих порушень (внаслідок порушення господарських договорів; від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей та ін.). При цьому, таке регулювання у різних випадках здійснено як на рівні закону та акту Кабінету Міністрів України, так і на рівні нормативно-правового акту центрального органу виконавчої влади.

Аналізуючи таку позицію зазначимо, що збитки у сфері державних закупівель взагалі не унормовані законодавством. Вважаємо це суттєвою недосконалістю законотворчого процесу.

Тимчасова методика визначення розміру шкоди (збитків), заподіяної порушенням господарських договорів, створена ще за часів планової радянської економіки, абсолютно не відображає реальних завдань сьогодення, адже взагалі таке поняття як закупівля, а не план виробництва (наприклад), з'являється набагато пізніше ніж сама Тимчасова методика.

Висновки. Таким чином, нормативне регламентування виявлення та відшкодування збитків державі має велику кількість законодавчих прогалин та невідповідностей, що потребують перегляду і доопрацювання на рівні держави. До напрямків подальших досліджень щодо висвітлених результатів еволюції поняття збитків відноситься проблема оцінки збитків щодо можливості їх відшкодування або компенсації.

Результати вивчення цього питання уможливить ефективні та законні управлінські дії, спрямовані на підвищення прибутковості підприємств України.

Список літератури

1. Крисань Т.Є. Склад збитків за цивільним законодавством України /Т.Є. Крисань //Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – Вип. 1. – С. 120–122.
2. Подколзін І.В. Деякі аспекти збитків за цивільним та господарським законодавством України / О.В. Дзера, І.В. Подколзін // Удосконалення правового статусу учасників відносин у сфері господарювання: Зб. наукових праць за матеріалами Всеукраїнської наук.-практ. конф., 20 листопада 2008 р., Київ / ред. кол. О.Д. Крупчан, В.В. Луць, М.К. Галянтич та ін. – К.: НДІ приватного права та підприємництва АПрН України, 2009. – С. 98–111.
3. Подколзін І.В. Правові підстави відшкодування збитків / І.В. Подколзін, І.О. Дзера // Юридична Україна. – 2009. – № 6. – С. 73–80.
4. Рим Т.Я. Проблеми визначення розміру збитків у цивільному законодавстві України / Т.Я. Рим // Підприємництво, господарство і право. – 2008. - №6 (150). – С. 55-58.
5. Концепції обліку та контролю фінансових результатів: монографія / І.К. Дрозд, Г.Б. Назарова. К.: Баланс – 2009. – 229 с.
6. Господарський кодекс України 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
8. Наказ Головкинституту, МВС, СБУ, Генеральної прокуратури від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>.
9. Методика, затверджена Державною комісією Ради Міністрів СРСР з економічної реформи 21.12.1990 «Тимчасова Методика визначення розміру шкоди (збитків), заподіяної порушенням господарських договорів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FIN945.html.
10. Рішення Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель від 21.08.07 р. № 01/12рш «Про затвердження Методики визначення суми завданих замовниками збитків у разі недотримання ними

- вимог чинного законодавства під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ua-tenders.com/legislation/joint_comm/01-12rsh/.
11. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.04.2010 № 89 «Про затвердження Методичних рекомендації з визначення суми збитків у разі порушення законодавства у сфері закупівель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>.
 12. Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92>.
 13. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.
 14. Eggleston, B. Liquidated Damages and Extensions of Time [Electronic resource] : in Construction Contracts / B. Eggleston. - 3rd. ed.. - Chichester : Wiley-Blackwell, 2009. – 394 p.

Д. Красников

Эволюция понятия «убытки» и регулирование их возмещения в Украине

Исследована сущность понятия убытков, ущерба и возмещения в контексте эволюции нормативного регламентирования и гражданско-правовых отношений. Проанализированы и критически оценены методические подходы к определению суммы ущерба вследствие нарушения законодательства.

D. Krasnikov

The concept of «losses» evolution and regulation of their compensation process in Ukraine

Essence of losses concept, damage and recovery under evolution of normative regulation and civil relations is studied. Methodological approaches for determining the amount of damages due to law violations are analyzed and critically evaluated.

Одержано 15.10.12