

Резюме

Каменська Н. П. Класифікація адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації: динамічний погляд на проблему.

У статті автор характеризує адміністративно-правові норми механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації в динамічному ракурсі та послідовному зв'язку крізь призму їх змісту; форми закріплення; дії в просторі, в часі, за колом осіб; функціональним призначенням. Пропонує низку актуальних теоретичних узагальнень за наведеною проблематикою.

Ключові слова: класифікація, адміністративно-правові норми, механізм адміністративно-правового регулювання, реалізація права, звернення до публічної адміністрації.

Резюме

Kamenskaya N. P. Классификация административно-правовых норм механизма административно-правового регулирования реализации права на обращение в публичной администрации: динамический взгляд на проблему.

В статье автор характеризует административно-правовые нормы механизма административно-правового регулирования реализации права на обращение в публичной администрации в динамическом ракурсе и последовательной связи через призму их содержания; формы закрепления; действия в пространстве, во времени, по кругу лиц; функционального назначения. Предлагается ряд актуальных теоретических обобщений по освещаемой проблематике.

Ключевые слова: классификация, административно-правовые нормы, механизм административно-правового регулирования, реализация права, обращение к публичной администрации.

Summary

Kamenska N. Classification of administrative-legal norms of the mechanism of administrative-legal regulation of realization of a right to appeal to the public administration: a dynamic look to the problem.

In the article the author characterizes the administrative-legal norms of the mechanism of the administrative and legal regulation of realization of the right to apply to the public administration in a dynamic angle and consistent union through the prism of their contents; consolidation forms; action in space, time, on the number of persons; of the functional purpose. She offers a number of actual theoretical generalizations on the discussed problematics.

Key words: classification, administrative-legal norms, the mechanism of administrative-legal regulation, realization of the rights, appeal to the public administration.

УДК 349.2

А. Ю. КОРОТКИХ

Андрій Юрійович Коротких, кандидат юридичних наук, суддя Київського апеляційного адміністративного суду

ВИЗНАЧЕННЯ РОЗМІРУ ЗАПОДІЯНОЇ ДЕРЖАВНИМ СЛУЖБОВЦЕМ ШКОДИ

Актуальність обраної теми дослідження нині є більш ніж очевидною, зважаючи на ту обставину, що сутність матеріальної відповідальності державних службовців до сьогодення є гострою дискусійною проблемою в наукових колах не лише нашої держави, а й ряду передових зарубіжних держав. При цьому найбільшим чином сприятиме процесу визначення юридичної природи та змісту цього виду юридичної відповідальності саме вивчення її специфічних рис, однією з яких є характер та умови відшкодування державним службовцем шкоди, яка була ним завдана шляхом порушення чинного законодавства чи неналежного виконання своїх трудових (службових) обов'язків. Окрім того, слід також врахувати ту обставину, що в нашій державі ще триває реформа трудового законодавства, яка невдало вирішує питання притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності, зокрема, і в частині визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди, що вважаємо неприпустимим. На вирішення цих та ряду інших актуальних практичних проблем і спрямоване дане наукове дослідження, результати якого мають бути враховані в процесі чергового доопрацювання тексту проекту Трудового кодексу України.

Основна мета цього наукового дослідження спрямована на аналіз специфіки та проблем визначення (відповідно до вимог трудового законодавства України) розміру шкоди, що була заподіяна з вини державного службовця.

Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору фахівців і вчених, що вже раніше досліджували цю проблему (С. М. Кондратьєв, Д. М. Кравцов, О. М. Лук'янчиков, Н. О. Мельничук, О. М. Потопашина, Ю. В. Ткалич), а також вивчення положень чинних нормативно-правових актів України.

Матеріальна відповідальність державного службовця, як суб'єкта трудового права – це окремий спеціальний вираз матеріальної відповідальності як виду юридичної відповідальності в трудовому праві, що

виражається в обов'язку такого службовця повністю або частково покрити матеріальну шкоду, що була заподіяна з його вини державі (державному підприємству, установі, організації) порушенням своїх службових обов'язків.

Комплексно аналізуючи чинне законодавство, яке регламентує порядок притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності, можна дійти висновку, що визначення та доказування розміру заподіяної підприємству (установі, організації) шкоди покладається на заінтересовану сторону, а сама шкода визначається, головним чином, за наступними показниками та фактичними даними: 1) фактичними втратами, на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з балансової вартості (собівартості) матеріальних цінностей за вирахуванням зносу згідно з установленими нормами; 2) за цінами, що діють у даній місцевості на день відшкодування шкоди, у разі, коли шкода державним службовцем була спричинена розкраданням, недостачею з його вини, умисного знищення ним або умисного зіпсуття ним матеріальних цінностей роботодавця; 3) за цінами, встановленими для продажу (реалізації) продукції і товарів, якщо шкода державним службовцем була завдана на підприємстві громадського харчування (на виробництві та в буфетах) і в комісійній торгівлі шляхом розкрадання або недостачею такої продукції і товарів; 4) за окремими спеціальними порядками визначення розміру шкоди, що підлягає покриттю, в тому числі у кратному обчисленні, заподіяної державному підприємству, установі, організації розкраданням, умисним зіпсуттям, недостачею або втраченою окремих видів майна та інших цінностей, а також у тих випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір¹.

При цьому до основних порядків та методик визначення розміру шкоди, заподіяної працівником, слід віднести наступні:

1) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем за результатами незалежної оцінки відповідно до національних стандартів оцінки у разі визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, яка здійснюється на підставі відповідного порядку, затвердженого постановою КМУ від 22 січня 1996 р. № 116². Це загальне правило також конкретизується суб'єктами правотворчої діяльності залежно від об'єкта (коли таке передбачено законодавством), яке було пошкоджено працівником (або тоді, коли випадки застосовні до працівників). Так, приміром, питання визначення розміру збитків, завданих державному підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей, врегульовано положеннями спеціального Закону України від 6 червня 1995 р. № 217/95-ВР³. При цьому питання визначення розміру збитків, завданих внаслідок розкрадання, нестачі, знищення, псування об'єкта незавершеного будівництва разом з будівельними матеріалами, виробами, конструкціями, які перебували на будівельному майданчику об'єкта незавершеного будівництва, та невстановленим устаткуванням, придбаним для функціонування об'єкта після завершення будівництва, врегульовано абз. 3 п. 110 Методики оцінки майна, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1891⁴ (далі – Методика оцінки майна), в якому встановлюється правило, відповідно до якого в зазначених випадках балансова вартість кожного із зазначених складових об'єкта підлягає збільшенню на окремий коефіцієнт, що дорівнює добутку відповідних індексів, які визначаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, за період з дати, на яку такі витрати були освоєні, до дати оцінки збитків.

Загалом, слід зауважити, що стандартизована оцінка збитків відповідно до Методики оцінки майна в нашій державі проводиться у таких випадках: а) відсутність вихідних даних, що містять інформацію про пошкоджене майно до та після його розкрадання, нестачі, знищення, псування, крім даних бухгалтерського обліку; б) неможливість особистого огляду пошкодженого майна виконавцем оцінки, що не дає йому змоги отримати відомості про стан майна до та після розкрадання, нестачі, знищення, псування; в) завдання майнової шкоди внаслідок неправомірних дій з грошовими коштами (коли завдається майнова шкода внаслідок неправомірних дій з грошовими коштами оцінка збитків проводиться шляхом збільшення суми грошових коштів на коефіцієнт, що розраховується на підставі встановлених Національним банком України облікових ставок за період, починаючи з дати завдання майнової шкоди до дати оцінки);

2) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі спеціальної методики оцінки майна в разі визначення розміру збитків, що призвели до завдання майнової шкоди державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання з державною (комунальною) часткою в статутному (складеному) капіталі. У п. 2 цього порядку, затвердженого постановою КМУ від 22 січня 1996 р. № 116, зазначається, що розмір таких збитків повинен визначатись відповідно до методики оцінки майна, затвердженої урядом України. Виходячи зі змісту п.п. 104 та 107 Методики оцінки майна, визначення розміру збитків здійснюється шляхом проведення незалежної оцінки, яка проводиться із застосуванням оціночних процедур будь-якого з методичних підходів та їх поєднання, які найбільш повно відповідають меті оцінки (оцінка збитків проводиться на підставі принципів, визначених п.п. 4–10 Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав»⁵, та припущення про типовий характер використання майна), з урахуванням вимог ст. 22 ЦК України. При цьому обґрунтування застосування методичних підходів та окремих оціночних процедур у процесі оцінки зазначається у звіті про оцінку збитків;

3) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі методики оцінки реальних збитків, що є наслідком розкрадання, нестачі, знищення, псування колісних транспортних засобів. Така оцінка проводиться згідно зі спеціальною методикою товарознавчої експертизи та оцінки колісних

транспортних засобів, затвердженою Міністерством юстиції України та Фондом державного майна 24 листопада 2003 року⁶;

4) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі розміру збитків, визначених за правилами Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності»⁷, який є обов'язковим для застосування суб'єктами оціночної діяльності під час проведення оцінки майнових прав інтелектуальної власності (літературні та художні твори; комп'ютерні програми; компіляції даних; виконання; фонограми, відеограми, передачі організацій мовлення; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин, породи тварин; комерційні найменування, торговельні марки, географічні зазначення; комерційні таємниці; інші об'єкти, що згідно із законодавством належать до об'єктів права інтелектуальної власності), а також особами, які здійснюють відповідно до законодавства рецензування звітів про оцінку, та застосовується для визначення розміру збитків, завданих у зв'язку з неправомірним використанням об'єктів права інтелектуальної власності;

5) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі розміру упущеної вигоди в разі об'єктивної неможливості використання майна суб'єкту, якому завдано збитків у результаті порушення його прав, або неправомірного використання його майна, що унеможливило самостійне використання майна такою особою або отримання доходу від його використання іншою особою.

Застосування упущеної вигоди в якості підстави притягнення працівника до матеріальної відповідальності повинно відбуватись із урахуванням того, що на працівників не може бути покладено відповідальність за шкоду, що належить до категорії нормального виробничо-господарського ризику, а також за шкоду, заподіяну працівником, який перебував у стані крайньої необхідності. Відповідальність за не одержаний державним підприємством, установою, організацією прибуток (тобто упущену вигоду) може бути покладено лише на працівників, що є посадовими особами.

Виходячи із суті п. 109 Методики оцінки майна оцінка упущеної вигоди проводиться шляхом застосування: а) оціночної процедури накопичення чистого операційного доходу (чистого грошового потоку, прибутку), що його не отримала особа, якій завдано збитків (починаючи з установленної дати неможливості власного використання нею майна до дати оцінки); б) оціночної процедури дисконтування чистого операційного доходу (чистого грошового потоку, прибутку), що його не отримає особа, якій завдано збитків, від дати ймовірного відшкодування збитків у розмірі вартості майна, визначеній з урахуванням стану майна до розкрадання, нестачі, знищення, псування, або від дати, з якої таке використання буде можливим, до дати оцінки відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 22 ЦК України, а саме у випадках припущення про неможливість використання майна особою, якій завдано збитків, після дати оцінки; в) інших оціночних процедур з визначення розміру упущеної вигоди. При цьому звіт про оцінку збитків повинен містити чітке обґрунтування застосованих оціночних процедур з визначення розміру реальних збитків та упущеної вигоди.

У будь-якому разі результати оцінки шкоди, яка розраховується за усіма вищевказаними методиками та порядками, повинна відображатись в акті оцінки збитків, чинність якого установлюється суб'єктом управління майном, що затверджує або за дорученням якого затверджується такий акт оцінки. Якщо оцінюються збитки, які завдано державним службовцем державі, територіальній громаді, внаслідок розкрадання (нестачі, знищення, псування) такого майна, то такий акт має містити: найменування майна; балансову залишкову вартість майна (в тих випадках, коли відсутні відомості про балансову залишкову вартість або якщо така вартість дорівнює нулю на колишню дату оцінки, зазначаються відомості про балансову/переоцінену вартість майна, зменшену на 50 %); дату введення індексу цін виробників промислової продукції за галузями промисловості або індексу цін на будівельно-монтажні роботи; індекс цін виробників промислової продукції за галузями промисловості або індекс цін на будівельно-монтажні роботи; коефіцієнт індексації; розмір збитків. Якщо оцінюються збитки, які завдано державним службовцем державі, територіальній громаді внаслідок неправомірних дій з грошовими коштами, то в акті оцінки збитків необхідно зазначати: дату введення облікової ставки Національного банку України; строк дії облікової ставки (для першого періоду зазначається строк дії облікової ставки з урахуванням дати завдання майнової шкоди; для останнього періоду зазначається строк дії облікової ставки з урахуванням дати оцінки); річний розмір облікової ставки; щоденний розмір облікової ставки; коефіцієнт індексації; розрахунок та результат розміру збитків («сума грошових коштів» помножена на «коефіцієнт індексації»).

Поряд із тим слід мати на увазі, що вказаний акт оцінки збитків підлягає рецензуванню відповідно до законодавства про оцінку і оціночну діяльність та за умови наявності позитивного висновку рецензента затверджується органом приватизації або ж іншим державним органом, або органом місцевого самоврядування, як це передбачається п. 21 Методики оцінки майна.

Отже, підбиваючи підсумки всьому вищевикладеному, зауважимо, що на сьогоднішній день порядок притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності ускладнений різноманіттям методик і порядків визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди, які регламентовані різними нормативно-правовими актами законодавчого та підзаконного характеру. Вирішення цієї проблеми можливе, зокрема, шляхом уніфікації цих методик і порядків та їх комплексного викладення в окремому Законі України, або ж в окремому розділі законодавчого акта про юридичну відповідальність державних службовців, розробка й прийняття якого є виправданим в контексті реформування державної служби нашої держави.

¹ Про затвердження Методики оцінки майна : постанова КМУ від 10 грудня 2003 р. № 1891 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2669.

² Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей : постанова КМУ від 22 січня 1996 р. № 116 (в ред. від 16 грудня 2011 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

³ Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей : Закон України від 6 червня 1995 р. № 217/95-ВР // Відом. Верх. Ради України. – 1995. – № 22. – Ст. 173.

⁴ Там само.

⁵ Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : постанова КМУ від 10 вересня 2003 р. № 1440 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 37. – Ст. 1995.

⁶ Про затвердження Методики товарознавчої експертизи та оцінки колісних транспортних засобів : наказ Міністерства юстиції України та Фонду державного майна України від 24 листопада 2003 р. № 142/5/2092 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 49. – Ст. 2579.

⁷ Про затвердження Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» : постанова КМУ від 3 жовтня 2007 р. № 1185 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 75. – Ст. 2792.

Резюме

Коротких А. Ю. Визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди.

Стаття присвячена аналізу особливостей та проблем методик і процедури визначення розміру шкоди, що була заподіяна державним службовцем в результаті вчинення ним порушення законодавства та/або неналежного виконання ним власних трудових (службових) обов'язків. У статті звертається увага на ряд проблем, що виникають чи можуть виникати на практиці в процесі визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди, а також сформульовано практичні рекомендації щодо унеможливлення таких проблем в ході визначення розміру вказаної шкоди

Ключові слова: державний службовець, матеріальна відповідальність, покриття шкоди, службова дисципліна, юридична відповідальність.

Резюме

Коротких А. Ю. Определение размера причиненного государственным служащим вреда.

Статья посвящена анализу особенностей и проблем методик и процедуры определения размера ущерба, который был причинен государственным служащим в результате совершения им нарушения законодательства и/или ненадлежащего исполнения им своих трудовых (служебных) обязанностей. В статье обращается внимание на ряд проблем, возникающих на практике в процессе определения размера причиненного государственным служащим вреда, а также сформулированы практические рекомендации по предотвращению таких проблем в ходе определения размера указанного вреда.

Ключевые слова: государственный служащий, материальная ответственность, возмещение ущерба, служебная дисциплина, юридическая ответственность.

Summary

Kororkih A. Determining the amount of damage caused to a public official.

The paper analyzes the characteristics and problems of methods and procedures for determining the amount of damage that was caused to a public official as a result of committing violations of the law and / or improper fulfillment of their labor (service) duties. The article draws attention to a number of problems that arise or may arise in the practice of determining the amount of damage caused to a public official, and formulated practical recommendations to prevent such problems in the course of determining the amount of damage indicated

Key words: government employee, liability, damage coverage, service discipline, legal responsibility.