

В 3 т. / Российская академия юридических наук. – М.: Юристъ. – 2003. – Т. 1. – С. 914–919.

Морозов Г.В. Об общих проблемах законодательства в сфере розничной торговли нефтепродуктами.

Рассмотрены основные проблемы законодательства в сфере розничной торговли нефтепродуктами. Определены особенности и недостатки правового регулирования качества нефтепродуктов и ценовой политики. Сформулированы выводы относительно необходимости и основных направлений комплексного реформирования законодательства в исследуемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: *розничная торговля нефтепродуктами, законодательство, проблемы законодательства, общественные интересы, государственная политика*

Morozov G.V. The general issues of legislation in the sphere of oil products retail trade.

The author analyzed the problems of legislation in the sphere of oil products retail trade. Specific features and legal regulation shortcomings of oil products quality and price policy are examined. The conclusions on main features of law reform in the investigated sphere of social relations are made.

Key words: *retail trade of oil products, legislation, issues of legislation, social interests, public policy.*

Стаття надійшла 28 травня 2013 р.

УДК 347.73

Д.П. Ротар

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

Розглядаються основні правові засади фінансової відповідальності бюджетних установ, зокрема основні особливості бюджетно-правової відповідальності бюджетних організацій. Здійснено аналіз чинного бюджетного законодавства, що регулює зазначену сферу правовідносин.

Ключові слова: *бюджетна установа, фінансово-правова відповідальність, бюджетно-правова відповідальність, фінансово-правовий інститут.*

Постановка проблеми. Особливу роль у забезпеченні ефективної фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядуван-

ня в Україні відіграє юридична відповідальність. Так, у зв'язку із прийняттям значної кількості фінансово-правових норм, формуванням та становленням сучасного фінансового законодавства, трансформаційних процесів та оновленого виразу зазнають всі інститути фінансового права. Більше того, зазначені зміни обумовили становлення ряду оновлених фінансово-правових інститутів, серед яких інститути «фінансово-правової відповідальності», «бюджетних установ», «бюджетно-правової відповідальності» тощо. Тому, на нашу думку, актуальність досліджуваної теми обумовлює, насамперед, сучасна сутність правового інституту фінансової відповідальності, який на сьогодні перебуває на етапі розвитку, а отже, потребує активних наукових досліджень.

Стан дослідження. Варто зазначити, що хоча нині у чинному законодавстві України чітко не закріплено безпосередньо поняття «фінансова відповідальність», про її наявність свідчить тлумачення окремих норм законодавства. Натомість, у науці фінансового права, фінансово-правову відповідальність розглядають як самостійний вид юридичної відповідальності, а в системі фінансового права як окремих правовий інститут науковці виділяють інститут фінансово-правової відповідальності [1]. Так, в юридичній літературі на питання фінансово-правової відповідальності звертали увагу такі вчені-юристи як: Л.К. Воронова, А.Й. Іванський, М.П. Кучерявенко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук та інші. Але, на нашу думку, питанням юридичної відповідальності організацій, що наділені фінансово-правовим статусом бюджетної установи, не приділено належної уваги.

Метою цієї статті є аналіз правових засад фінансово-правової відповідальності бюджетних установ, а також висвітлення основних проблемних питань сучасного законодавства, що регулює особливості юридичної відповідальності бюджетних установ за порушення ними бюджетного законодавства.

Виклад основних положень. Насамперед, варто зазначити, що в загальній теорії права юридична відповідальність часто розглядається як засіб державного примусу, або більше того, отождоюється з покаранням. Проте, юридичну відповідальність не можна зводити до державного примусу, оскільки вона не лише пов'язана з правом та державним примусом, але є різновидом більш широкого поняття – соціальної відповідальності. Тому, можна визнати, що юридична відповідальність це загальносоціальне явище. А юридична відповідальність – це передбачені законом вид та міра державно-владного (приму-

сового) зізнання особою втрат, благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення. Фактичною підставою притягнення до юридичної відповідальності є вчинені або вчинювані правопорушення у разі встановлення його складу.

Фінансова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що виникає у зв'язку зі вчиненням правопорушення у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування та полягає в обов'язку суб'єкта правопорушення зазнати позбавлень майнового характеру, пов'язаних із застосуванням до нього фінансових санкцій [2, с. 77–79]. Фінансово-правова відповідальність – це міра державного осуду, яка виявляється у нормативному та забезпеченому державним примусом у фінансовому праві обов'язку суб'єктів фінансового правопорушення зазнавати заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій за вчинене ними правопорушення у сфері публічної фінансової діяльності [3, с. 194]. Проте, оскільки фінансово-правова відповідальність є різновидом юридичної відповідальності, яка, своєю чергою, також поділяється на види, що безумовно наділені специфікою відповідної підгалузі (інституту) фінансового права (зокрема: бюджетно-правова, податково-правова, валютно-правова, банківсько-правова відповідальність тощо), варто визнати складний комплексний характер інституту фінансово-правової відповідальності. Також необхідно зазначити і те, що бюджетні установи є суб'єктами фінансового права, тобто такими, що наділені спеціальним фінансово-правовим статусом, правове регулювання якого забезпечується насамперед нормами бюджетного права, а тому, відповідно, правовий інститут бюджетної установи слід розглядати як окремий інститут бюджетного права [4, с. 55–59]. Щодо зазначених положень, передусім необхідно зауважити на тому, що в зв'язку із розвитком бюджетного законодавства, зокрема прийняттям Бюджетного кодексу України (далі – БК) бюджетно-правова відповідальність набуває особливої актуальності, не лише як вид фінансово-правової відповідальності, що є наслідком відповідних бюджетних правопорушень, але і як інститут бюджетно-правової відповідальності – що є інститутом бюджетного права як підгалузі фінансового права.

Важливо також звернути увагу на те, що якщо фактичною підставою фінансово-правової відповідальності є правопорушення, то правовою (нормативною) підставою відповідальності є санкція норми права. Оскільки фінансова відповідальність – це забезпечене публічним примусом настання негативних юридичних наслідків, які встанов-

лені фінансово-правовою нормою (санкцією) [5] за порушення встановленого законодавством порядку мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів. Так, нормативна санкція є основною істотною підставою притягнення та настання юридичної відповідальності. Але, на жаль, вітчизняне бюджетне законодавство не містить як чіткого переліку санкцій за кожен передбачений вид правопорушення в бюджетній сфері, так і вичерпного переліку органів, що уповноважені накладати фінансово-правові санкції за відповідні порушення законодавства. Проте, в чинному БК України закріплено право уповноважених суб'єктів (органів) на застосування фінансової відповідальності за окремі види бюджетних правопорушень. Так, у БК України як бюджетно-правові санкції виступають відповідні статті щодо заходів впливу та їх застосування за порушення бюджетного законодавства [6, ст.ст. 117, 118]. Варто зазначити, що хоча БК України і не містить окремого, або, більше того, вичерпного переліку заходів впливу за порушення бюджетними установами бюджетного законодавства, з існуючих його положень можна виділити основні санкції, які застосовуються безпосередньо до бюджетних установ як суб'єктів бюджетного права та учасників бюджетних правовідносин. Зокрема, за порушення бюджетного законодавства до бюджетних установ як суб'єктів юридичної відповідальності застосовують такі види бюджетно-правових санкцій: 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунення відповідного порушення; 2) зупинення операцій з бюджетними коштами; 3) призупинення бюджетних асигнувань; 4) зменшення бюджетних асигнувань; 5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету. Варто також звернути увагу і на відсильний характер переліку бюджетно-правових санкцій, який міститься в БК України, але, разом з тим, визнати, що відсильний характер зазначеної норми має досить чіткі межі. Зокрема, за порушення бюджетного законодавства можуть застосовуватись «інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України...» [6, п. 8, ст. 117].

Щодо попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунення відповідного порушення як окремого заходу впливу, варто зазначити, що така санкція, як правило, не має каральних наслідків. Так, дана санкція, будучи превентивною, попереджувальною, може застосовуватись у всіх випадках виявлення правопорушень бюджетного законодавства, які, зокрема, мають бути усунені в строк до 30 календарних днів [6, п. 8, ст. 117]. Натомість, така

санкція як зупинення операцій з бюджетними коштами застосовується саме з метою покарання, зокрема за включення недостовірних даних або порушення встановлених термінів подання (або неподання) бюджетних запитів; взяття бюджетних зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням бюджетних повноважень; нецільове використання бюджетних коштів тощо. Варто зазначити, що в БК України даному заходу впливу на суб'єкта, що порушив бюджетно-правову норму, присвячено окрему статтю. А саме: згідно ст. 120 БК України зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Такий захід застосовується на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом [6, ст. 120].

Наступною мірою бюджетної відповідальності є призупинення бюджетних асигнувань. Уповноважені органи застосовують даний вид фінансово-правової відповідальності з каральною метою, зокрема, у випадках: взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням встановлених законодавством повноважень; порушення законодавчих вимог при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги; здійснення платежів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтверджувальних документів чи при включенні до таких документів недостовірної інформації тощо. Порядок застосування даної санкції встановлено наказом Міністерства фінансів України, згідно з яким призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) [7, п. 2].

Стосовно зменшення бюджетних асигнувань варто зазначити, що такий захід впливу застосовується як відновлювальний засіб, і лише за наступне: нецільове використання бюджетних коштів; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень, або з їх перевищенням; здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів. Зазначена санкція передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)

у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [6, п. 4, ст. 117]. Як правовідновлювальний засіб застосовується також і повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету. Тобто, як захід впливу за порушення бюджетного законодавства застосовують дану фінансово-правову санкцію, насамперед за нецільове використання бюджетних коштів, і лише щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів [6, п. 5, ст. 117; 8].

Важливим вбачається визначити і те, що за відповідне бюджетне правопорушення в статтях БК України передбачено декілька видів санкцій.

Наприклад, за «здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням...» передбачені такі види санкції як:

- 1) зупинення операцій з бюджетними коштами;
- 2) призупинення бюджетних асигнувань;
- 3) зменшення бюджетних асигнувань.

З іншого боку, необхідно зауважити на тому, що серед встановлених у БК України порушень бюджетного законодавства є й такі, які прямо не забезпечені відповідною бюджетно-правовою санкцією, зокрема, за включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких або за порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації в ст. 117 БК України (а саме, в статті, в якій визначені «заходи впливу за порушення бюджетного законодавства») не присвячено жодного пункту, і як наслідок, відповідні бюджетні правопорушення залишаються санкціонально не забезпеченими, а отже, символічними. Так, на нашу думку, дані та інші прогалини бюджетного законодавства потребують додаткового та якісного правового врегулювання, оскільки саме санкція забезпечує реальність юридичної відповідальності.

Іншим суттєвим недоліком чинного бюджетного законодавства є те, що в положеннях БК України відсутнє законодавче визначення поняття «бюджетна відповідальність». Так, ст. 121 БК України «Відповідальність за порушення бюджетного законодавства» не встановлено безпосередньо визначення бюджетної відповідальності, натомість, закріплені відповідні відсильні норми, а саме: згідно ст. 121 ч. 1 БК України «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом» [6, п. 1 ст. 121]. Тут насамперед варто звернути увагу на те, що єдина стаття БК

України, яка встановлює засади безпосередньо відповідальності за порушення бюджетного законодавства виділяє лише таких суб'єктів як «посадові особи».

Проте, як відомо, посадові особи це насамперед фізичні особи, але зі спеціальним правовим статусом, зокрема розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, окремі одержувачі бюджетних коштів тощо, у свою чергу, бюджетні установи – це відповідні публічні органи та створені ними організації [6, п. 12, ст. 2], тобто насамперед юридичні особи. Разом із тим, бюджетні установи як юридичні особи також є суб'єктами юридичної відповідальності як фінансово-бюджетно-правової, так і інших галузей права, зокрема суб'єктами цивільно-правової відповідальності [9, ст. 2]. Оскільки на сьогодні бюджетні установи є активними учасниками у сфері здійснення фінансової діяльності, в зв'язку з чим вступають як у фінансово-бюджетно-правові відносини, так і у відносини, що регулюються іншими галузями права, в тому числі й галузями приватного права, зокрема цивільного, на нашу думку, дані положення повинні бути чітко врегульовані чинним законодавством. Щодо безпосередньо БК України як основного нормативно-правового акта, що встановлює основні засади бюджетної відповідальності, варто зазначити, що нині його норми досить вузько регулюють дану сферу правовідносин. А тому, на нашу думку, зміст БК України вимагає доповнень, відповідних змін та тлумачень, що, своєю чергою, повинно обумовити процес вдосконалення бюджетного законодавства. Зокрема, конкретизація та відповідне розширення необхідні в сфері визначення меж кола суб'єктів бюджетної відповідальності, оскільки такими можуть бути не лише посадові особи.

Суттєвих доповнень потребує законодавчий перелік санкцій, що застосовують у випадку порушення бюджетного законодавства, вдосконаленого правового забезпечення також, зокрема, потребують і відсильні правові норми, що регулюють засади бюджетної відповідальності тощо.

Висновки. У зв'язку з сучасними тенденціями розвитку фінансового права як галузі права в цілому, якісного становлення, розвитку та вдосконалення потребують як безпосередньо інститут фінансово-правової відповідальності, так і його субінститути, зокрема субінститут бюджетно-правової відповідальності.

Останній, своєю чергою, вимагає відповідного законодавчого забезпечення, яке б враховувало всі особливості сучасних реалій та

особливості правових статусів всіх учасників даних правовідносин, зокрема і бюджетних установ.

1. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз / А.Й. Іванський. – О.: Юридична література, 2008. – 504 с.
2. Музика О.А. Фінансове право: навч. посібник. – 2-е вид., доп. і перероб. / О.А. Музика. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 260 с.
3. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
4. Ротар Д.П. Інститут бюджетної установи як елемент системи фінансового права / Д.П. Ротар // Юридична Україна. – 2010. – № 9. – С. 55–59.
5. Фінансові санкції за законодавством України / відп. ред. В.С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151. – 17 серпня.
7. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань: Наказ Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 519.
8. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. № 1163.
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 167–169.

Ротар Д.П. Правовые основы финансово-правовой ответственности бюджетных учреждений.

Рассматриваются основные правовые аспекты финансовой ответственности бюджетных учреждений, в частности основные особенности бюджетно-правовой ответственности бюджетных организаций. Проведен анализ действующего бюджетного законодательства, регулирующего данную сферу правоотношений.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, финансово-правовая ответственность, бюджетно-правовая ответственность, финансово-правовой институт.

Rotar D.P. Legal principles of finance and legal amenability of state-financed institutions.

The article deals with the main legal aspects of finance amenability of state-financed institutions, particularly the main features of budgetary and legal amenability of state-financed organizations. The effective budgetary legislation controlling this area of legal relationship is analyzed.

Key words: state-financed institution, finance and legal amenability, budgetary and legal amenability, finance and legal institution.

Стаття надійшла 13 лютого 2013 р.