

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

КОСЯЧЕНКО К. Е.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільно-
правових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.741:343.1

**СУТНІСТЬ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ
ВІДПОВІДНИХ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

У статті проаналізовано проблеми наявності прогалин, які виникли внаслідок стрімкого і динамічного розвитку фінансового права як галузі, які зумовлюють непоодинокі випадки порушень прав суб'єктів вказаних правовідносин. Це, своєю чергою, зумовлює необхідність встановлення певних способів (гарантій) реалізації та захисту прав на законодавчому рівні, оскільки вони становлять невід'ємний елемент фінансово-правового статусу відповідних суб'єктів.

Ключові слова: бюджетна установа, фінансово-правовий статус, гарантії, фінансове право, державне мито.

В статье проанализированы проблемы наличия пробелов, которые возникли в результате стремительного и динамичного развития финансового права как отрасли, обуславливающих отдельные случаи нарушений прав субъектов указанных правоотношений. Это, в свою очередь, вызывает необходимость установления определенных способов (гарантий) реализации и защиты прав на законодательном уровне, поскольку они составляют неотъемлемый элемент финансово-правового статуса соответствующих субъектов.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, финансово-правовой статус, гарантии, финансовое право, государственная пошлина.

The article analyzes the problems of gaps that arose as a result of the rapid and dynamic development of financial law as an industry that causes a number of cases of violations of the rights of the subjects of these legal relationships. This in turn leads to the need to establish certain methods (guarantees) for the implementation and protection of rights at the legislative level, since they constitute an integral element of the financial and legal status of the relevant actors.

Key words: budget institution, financial and legal status, guarantees, financial law, state duty.

Вступ. Треба зрозуміти, в яких межах і яким є інтерес щодо поглиблення наукових знань стосовно необхідності певних способів реалізації та захисту прав бюджетних установ, а також підготовка науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинного фінансового законодавства.

Багатьом важливим аспектам бюджетного права завжди приділялась достатня увага науковців, які так чи інакше торкалися, в тому числі, питань фінансово-правового статусу



бюджетних установ. Серед них такі вчені-фінансисти, як І.В. Біт-Шабо, Л.К. Воронова, О.О. Дмитрик, Л.М. Древаль, І.Ю. Карандаєв, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, С.В. Запольський, О.Б. Києнко, О.В. Макух, О.Г. Писарева, Н.Ю. Пришва, М.О. Перепелиця, Д.П. Ротар, І.Л. Самсін, Ю.Л. Смирнікова, О.В. Солдатенко, К.О. Токарева, Н.І. Хімичева, Л.М. Чуприна, Н.Я. Якимчук та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правової проблематики захисту прав суб'єктів фінансового права України.

Результати дослідження. Нині у наукових колах не представлено односпайної позиції стосовно сутності гарантій реалізації та захисту прав відповідних суб'єктів, схожа ситуація має місце й у науці фінансового права. Так, С.Г. Пепеляєв, розглядаючи проблему захисту прав суб'єктів податкових правовідносин, визначає два аспекти змісту цього поняття – вузький і широкий. Вчений пояснює, що в широкому значенні під захистом прав треба розуміти всі юридичні, ідеологічні, матеріальні гарантії, які встановлені в межах податкової системи держави і покликані забезпечити пропорційність обмеження прав конкретного платника податків і інтересів суспільства загалом. У вузькому значенні йдеться про звернення в ті чи інші державні органи з метою розгляду законності і обґрунтованості дій (бездіяльності) податкових органів стосовно цього платника податку [1, с. 561]. У позначеній точці зору науковець об'єднує гарантії та способи захисту прав відповідних суб'єктів. Перш ніж підтримати чи спростувати підхід, запропонований С.Г. Пепеляєвим, варто зупинитися на тому, що становлять собою гарантії захисту прав бюджетних установ як суб'єктів фінансових правовідносин.

На переконання В.М. Корнукова, гарантії – це «все те, що тією чи іншою мірою сприяє досягненню певних результатів або забезпечує певний стан, може бути розцінене як гарантія відповідної діяльності або стану, тому що сприяє діяльності, захищає стан, тобто гарантує їх. Загальне поняття гарантії часто доволі умовне і, якщо так можна висловитися, рухливе, оскільки те, що в одному випадку виступає гарантією, в іншому випадку не є таким» [2, с. 410]. Ю.С. Шемшученко вважає, що гарантії варто розглядати як умови, засоби та способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод. Тобто поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного чи можливого здійснення [3, с. 672].

З наведеного можна дійти висновку, що гарантії захисту варто розглядати як систему засобів, способів та умов, на основі яких формуються засади захисту прав, свобод та інтересів відповідних суб'єктів, учасників правовідносин.

На законодавчому рівні в Україні фрагментарно закріплено гарантії захисту прав деяких суб'єктів, наприклад, суб'єктів інвестиційної діяльності (Закон України «Про інвестиції»), суб'єктів виконавчої справи (Закон України «Про виконавчу справу»). Крім того, в деяких нормативно-правових актах містяться положення щодо захисту певних об'єктів правового регулювання. Так, у ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність» закріплено поняття «державні гарантії захисту інвестицій». Вони розглядаються як система правових норм, що спрямовані на захист інвестицій та не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності та сплати ними податків, зборів (обов'язкових платежів) [4]. Із зазначеного нормативного припису вбачається, що під гарантіями захисту треба розуміти систему правових норм, спрямованих на захист прав учасників, яка гарантується державою на основі принципів, закладених у цю систему, відповідно до чинного законодавства.

У ч. 6 ст. 55 Конституції України встановлено, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [5]. Проте потребує розгляду питання, які саме способи можуть використовуватись суб'єктами відповідних правовідносин. У фінансово-правовій науці виокремлюють різні способи захисту прав суб'єктів фінансового права. В.А. Фомін пропонує виділяти такі: 1) президентський; 2) адміністративний; 3) судовий; 4) відновлення порушених прав; 5) самозахист [6, с. 194].



На переконання Ю.О. Крохіної, в різних фінансово-правових відносинах можна виділити власні особливості в застосуванні адміністративного способу захисту [7, с. 704]. Зокрема, вчена наголошує, що адміністративний спосіб захисту суб'єктів бюджетного права полягає у вирішенні певних розбіжностей у рамках системи фінансових органів без передачі справи до суду. Запропонований науковцем підхід заслуговує на підтримку. Дійсно, адміністративний спосіб захисту прав за своєю суттю є більш простим і гнучким у реалізації. Проте, як ми вже зазначали, такий спосіб захисту прав бюджетних установ переважно застосовується у податкових правовідносинах.

Згідно з приписами податкового законодавства у порядку адміністративного оскарження розглядаються рішення контролюючих органів, дії або бездіяльність їх посадових або службових осіб, а також у порядку апеляції до найвищого податкового органу шляхом подання відповідної скарги податковому органу. Показово, що оскарження рішень контролюючих органів в адміністративному порядку регламентовано не лише на рівні Податкового кодексу України, а й низкою підзаконних нормативно-правових актів, наприклад, Порядком оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами.

Розмірковуючи над адміністративним способом захисту прав, К.В. Мінаєва зазначає: «Сутність процедури адміністративного оскарження рішення контролюючого органу полягає в тому, що конфлікт, який виник між сторонами податкового правовідношення платником податків як зобов'язаною стороною та контролюючим органом, уповноваженим правомочною стороною (державою) здійснювати функції щодо справляння податків, долається самими сторонами без втручання третьої особи» [8, с. 484]. Представлена точка зору вкотре свідчить про те, що адміністративний порядок оскарження дає змогу врегулювати відносини між контролюючим органом та бюджетною установою як платником податків без залучення додаткових суб'єктів, зокрема суду.

Звернення платника податків до контролюючого органу вищого рівня за захистом своїх прав відбувається у формі подачі скарги. Цей документ подається лише в письмовій формі (п. 56.3 ст. 56 Податкового кодексу України). До того ж платник податків може надати належним чином засвідчені копії документів, розрахунків та докази, які вважає за потрібне для аргументації своєї позиції.

При цьому звернемо увагу на те, що суб'єктами, уповноваженими приймати рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, є органи державного фінансового контролю (Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України (місцеві фінансові органи), Державна аудиторська служба України тощо). Відповідно до ст. 13 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [9] в адміністративному порядку можуть оскаржуватись дії чи бездіяльність посадових осіб відповідного органу державного фінансового контролю. Орган державного фінансового контролю забезпечує розгляд скарг на дії або бездіяльність своїх посадових осіб в адміністративному порядку не пізніше як у місячний строк із моменту їх надходження. Водночас подання скарги в адміністративному порядку не припиняє оскаржуваної дії посадових осіб органу державного фінансового контролю.

С.Г. Пепеляєв підкреслює, що судовий спосіб захисту прав платників податків порівняно з адміністративним способом має низку переваг. Зокрема, науковець виділяє такі: а) порівняна об'єктивність розгляду спору як наслідок його розгляду поза межами податкового відомства. Відсоток задоволення вимог платників податків у судовому порядку значно вище, ніж в адміністративному; б) можливість (якщо дозволяє суть позову) вжити судом заходів із забезпечення позовних вимог у вигляді, наприклад, заборони податковому органу списувати недоїмку і пеню до вирішення спору по суті; в) детальне врегулювання всіх стадій судового провадження процесуальним законодавством; г) змога (залежно від характеру вимог) отримати виконавчий лист і примусове виконання рішення суду [10, с. 565]. На мій погляд, у цій ситуації незалежно від того, суб'єктом яких правовідносин (бюджетних чи податкових) буде обрано судовий спосіб захисту прав, до переваг останнього можна зарахувати залучення третьої незалежної сторони – судді.



Незважаючи на широке застосування та дієвість судового способу захисту прав бюджетних установ, він має також і певні вади, що виявляються під час його реалізації. Мається на увазі неоднозначність законодавчих положень стосовно визначення строків звернення до суду. Так, у ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України [11, ч. 2 ст. 122] встановлено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Поряд із цим у ч. 3 цієї ж статті закріплена змога встановити інший строк для звернення до адміністративного суду, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. У цій ситуації виникає питання стосовно підстав встановлення інших строків звернення до адміністративного суду.

З цього приводу Ю.С. Назар вказує, що у разі оскарження рішень про застосування заходів впливу до розпорядників бюджетних коштів до уваги береться положення щодо встановлення іншого строку звернення до адміністративного суду, оскільки шестимісячний строк звернення до суду буде вважатися загальним щодо ч. 1 ст. 124 Бюджетного кодексу України [12, с. 159]. У позначеній статті Бюджетного кодексу України йдеться про встановлення 10-денного строку для звернення до суду з дня винесення відповідного рішення. Проте залишається нез'ясованим, чому наявність такого строку є підставою для застосування ч. 3 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України.

Окрім юрисдикційних способів захисту прав бюджетних установ, на мій погляд, доцільно виокремлювати й певні організаційні способи захисту прав. Мається на увазі чітке та якісне врегулювання правового статусу позначених суб'єктів. Перш за все, необхідно дотримуватись вимог юридичної техніки під час внесення змін до вже наявних та під час розроблення нових нормативно-правових актів, якими закріплюється фінансово-правовий статус бюджетних установ в Україні.

Дійсно, неузгодженості у чинному законодавстві й дотепер є. Наведене є ще одним яскравим прикладом того, що нині правове регулювання фінансово-правового статусу бюджетних установ потребує узгодження і подальшого доопрацювання. На мою думку, організаційний спосіб захисту прав бюджетних установ дасть змогу зменшити кількість випадків звернення до юрисдикційних способів захисту прав, оскільки чимало спорів виникає у зв'язку з наявністю або певних протиріч, або ж прогалин у законодавстві, які «провокують» суб'єктів фінансових правовідносин використовувати відповідні приписи на свою користь, незалежно від того, яким чином має бути урегульовано питання по суті. На моє переконання, організаційний спосіб захисту прав бюджетних установ, безумовно, є першочерговим для України як правової держави. Вбачається, що ідеальним варіантом можна вважати використання юрисдикційних способів захисту прав у випадках, якщо за наявності чіткого, точного та виваженого підходу до формування фінансового законодавства, права бюджетних установ порушуються. При цьому суттєвою відмінністю між юрисдикційними та організаційними способами захисту прав бюджетних установ є те, що ініціатором використання юрисдикційних способів захисту виступає бюджетна установа, а організаційні способи захисту визначаються і реалізуються державою незалежно від волі бюджетних установ.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши гарантії захисту бюджетних установ, доходимо таких висновків. По-перше, гарантії захисту прав бюджетних установ становлять собою відповідні правові норми, в яких закріплено способи захисту прав таких суб'єктів. По-друге, запропоновано виокремлювати дві групи гарантій (способів) захисту прав бюджетних установ: організаційні (чітке регулювання фінансово-правового статусу бюджетних установ) та юрисдикційні (адміністративне та судове оскарження). По-третє, виокремлено низку ознак гарантій захисту прав бюджетних установ. До ознак зараховано такі: а) встановлюються державою; б) закріплюються у відповідних законодавчих приписах (нормах права); в) мають універсальний характер – поширюються на всіх учасників фінансових правовідносин; г) використання одного способу не позбавляє бюджетні установи



можливості використовувати інший спосіб захисту прав. Реалізація юрисдикційних способів захисту прав має певні темпоральні обмеження, їх реалізація відбувається безпосередньо за ініціативою бюджетних установ, водночас організаційний спосіб функціонує безперервно і не потребує додаткової ініціативи відповідних суб'єктів правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Налоговое право : учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва : Юристъ, 2005. С. 561.
2. Корнуков В.М. Теоретические и правовые основы положения личности в уголовном судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09. Харьков, 1988. С. 410.
3. Юридична енциклопедія в 6 т. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ, 1998. Т. 1. А–Г. С. 672.
4. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 верес. 1991 р. № 1560-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
5. Конституція України від 28 черв. 1990 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Фомин В.А. Способы защиты нарушенных прав субъектов бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2006. С. 194.
7. Крохина Ю.А. Финансовое право России. Москва : Норма, 2004. С. 704.
8. Мінаєва К. В. Оскарження рішення контролюючих органів в адміністративному порядку в контексті вирішення податкових спорів. Форум права. 2011. № 4. С. 479 – 486.
9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
10. Налоговое право: учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. Москва: Юристъ, 2005. С. 565
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 15 груд. 2017 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2747-15/paran10401>
12. Назар Ю. С. Права учасників бюджетного процесу в адміністративно-деліктному та бюджетно-деліктному провадженні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 152–162.

