

**ЩЕРБИНА В. С.,**

доктор юридичних наук, професор,  
академік Національної академії  
правових наук України, заслужений  
юрист України,  
професор кафедри економічного права  
та економічного судочинства  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

**БОДНАР Т. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної  
академії правових наук України,  
професор кафедри цивільного права  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 34.03+346.3+ 347.42

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.23>**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ РЕЗЕРВІВ**

В статті досліджуються окремі аспекти відповідальності суб'єктів договірних відносин, якими є постачальник, відповідальний зберігач та резервант (резидент) за невиконання (неналежне виконання) умов державних контрактів (договорів) на поставку та закладення матеріальних цінностей до державного матеріального резерву, договору відповідального зберігання матеріальних цінностей державного матеріального резерву та договору резервування матеріальних цінностей державного матеріального резерву.

Зазначається, що Законом України «Про державні резерви» встановлені більш суворі санкції у порівнянні з Господарським кодексом України за невиконання чи неналежне виконання договорів у сфері державних резервів, а також правових наслідків, не передбачених Кодексом, що свідчить про значне переважання публічних інтересів у цій сфері.

На основі аналізу норм статті 17 Закону України «Про державні резерви» зроблено висновок щодо їх недосконалості та суперечності окремих її положень як приписам Цивільного та Господарського кодексів, так і положенням різних частин зазначеної статті.

Запропоновано внести низку змін до Закону України «Про державні резерви», спрямованих на удосконалення застосування норм щодо відповідальності за порушення умов договорів і відмежування цієї відповідальності від відповідальності за порушення законодавства у сфері державних резервів. Зокрема, в Законі України «Про державні резерви» та в майбутньому Положенні про Агентство термін «фінансові санкції» доцільно замінити терміном «адміністративно-господарські санкції», визначити конкретні види порушень законодавства у сфері державних резервів і санкцій за них, розширивши їх перелік санкціями організаційно-правового характеру відповідно до ст.ст. 238, 239 ГК України.



Реалізація цих пропозицій сприятиме, на думку авторів, як більш повному врегулюванню застосування Агентством санкцій за порушення законодавства в сфері державних резервів, так і усуненню протиріч між Господарським кодексом України і Законом України «Про державні резерви».

**Ключові слова:** державні резерви, відповідальність за порушення умов договорів, адміністративно-господарські санкції.

#### **Shcherbyna V. S., Bodnar T. V. Some issues of liability for offences in the sphere of state reserves**

The article examines certain aspects of the liability of subjects of contractual relations, which are the supplier, responsible custodian and reservant (resident) for failure to fulfill (improper fulfillment) of the terms of state contracts (agreements) for the supply and deposit of material values in the state material reserve, the contract for the responsible storage of material values of the state material reserve and the contract for the reservation of material values of the state material reserve. It is noted that the Law of Ukraine "On State Reserves" establishes more severe sanctions compared to the Economic Code of Ukraine for failure to fulfill or improper fulfillment of contracts in the field of state reserves, as well as legal consequences not provided for by the Code, which indicates a significant predominance of public interests in this area.

Based on the analysis of the norms of Article 17 of the Law of Ukraine "On State Reserves", a conclusion was made regarding their imperfection and the contradiction of some of its provisions with both the provisions of the Civil and Economic Codes, and the provisions of various parts of the said article.

It is proposed to make a number of amendments to the Law of Ukraine "On State Reserves", aimed at improving the application of the norms regarding liability for violation of the terms of contracts and distinguishing this liability from liability for violation of legislation in the field of state reserves. In particular, in the Law of Ukraine "On State Reserves" and in the future Regulation on the Agency, it is advisable to replace the term "financial sanctions" with the term "administrative and economic sanctions", to determine specific types of violations of legislation in the field of state reserves and sanctions for them, expanding their list with sanctions of an organizational and legal nature in accordance with Articles 238, 239 of the Economic Code of Ukraine.

The implementation of these proposals will contribute, in the opinion of the authors, to both a more complete regulation of the Agency's application of sanctions for violations of legislation in the field of state reserves, and the elimination of contradictions between the Economic Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On State Reserves".

**Key words:** state reserves, liability for violation of contract terms, administrative and economic sanctions.

**Вступ.** Прийнятий Верховною Радою України 9 серпня 2023 р. Закон України «Про державні резерви» [1] (далі – Закон), яким, зокрема, визначено правові, організаційні та фінансово-економічні засади формування, розміщення, зберігання, переміщення, поставки, резервування, освіження, відпуску матеріальних цінностей державних резервів, встановив низку норм, що стосуються юридичної відповідальності за правопорушення у сфері державних резервів. Зазначені норми у зв'язку з їх новизною не були предметом дослідження науковців.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є з'ясування встановлених Законом особливостей застосування заходів відповідальності за порушення умов договорів у сфері



державних резервів та формулювання пропозицій щодо удосконалення змісту відповідних правових норм.

**Результати дослідження.** Навіть після побіжного огляду положень ст. 17 Закону можна дійти висновку щодо встановлення загалом більш суворих санкцій у порівнянні з Господарським кодексом України (далі – ГК України) за невиконання чи неналежне виконання договорів у сфері державних резервів, а також встановлення за порушення умов зазначених договорів правових наслідків, не передбачених ГК України, що, без сумніву, пов'язано із значним переважанням публічних інтересів у цій сфері. Разом з тим, щодо окремих видів порушень Закон встановлює більш «ліберальні» правові наслідки у порівнянні з ГК України.

Такі відступлення в Законі не суперечать положенням ст. 231 ГК України, якою встановлено, що у разі якщо порушено господарське зобов'язання, виконання якого фінансується за рахунок Державного бюджету України, штрафні санкції можуть застосовуватися в розмірах, встановлених абзацами 2, 3 ч. 2 зазначеної статті, якщо інше не передбачено законом чи договором.

Зазначимо, що види правопорушень та відповідальність сторін встановлені ст. 17 Закону лише щодо основних договорів у сфері державних резервів, зміст яких визначається на основі типових договорів. Стосовно додаткових (обслуговуючих) договорів, зміст яких визначається на основі примірних договорів, підстави відповідальності та санкції за порушення зобов'язань визначаються сторонами у відповідному договорі.

Загалом у законодавстві останніми роками спостерігається тенденція щодо відсилання в законах до договірної визначення заходів відповідальності, з чим стосовно договорів з публічним інтересом, якими є договори у сфері державних резервів, важко погодитися, зважаючи на певні корупційні ризики формулювання (а, скоріше його відсутності) в договорах такої відповідальності.

Втім, зустрічаються випадки поєднання в комерційних договорах з публічним інтересом поєднання законної і договірної відповідальності, що не змінює ситуації, оскільки навіть в текстах типових договорів, які є нормативно-правовими актами, позиція щодо видів порушень і санкцій за них залишається відкритою. Ще частіше такий підхід спостерігається в примірних формах договорів.

Розглянемо тут законні санкції (ті, що встановлені законом) та види порушень умов договорів, за які вони передбачені, починаючи з відповідальності постачальника за державним контрактом (договором) на поставку та закладення матеріальних цінностей до державного матеріального резерву.

Так, ч. 1 ст. 17 Закону встановлено, що у разі прострочення поставки матеріальних цінностей до державних резервів *постачальник* сплачує пеню у розмірі 2 відсотки вартості недопоставлених матеріальних цінностей за кожний день прострочення поставки до фактичного виконання зобов'язання з урахуванням недопоставленої кількості матеріальних цінностей.

За загальним правилом, встановленим ч. 6 ст. 232 ГК України, нарахування штрафних санкцій за прострочення виконання зобов'язання припиняється через шість місяців від дня, коли зобов'язання мало бути виконано, але законом або договором може бути вставлено інший строк, що ми і спостерігаємо в даному разі.

Непоставка, недопоставка (неповне закладення) матеріальних цінностей до державних резервів тягне за собою відповідальність постачальника у вигляді штрафу у розмірі 100 відсотків вартості непоставлених, недопоставлених (незакладених) матеріальних цінностей.

Постачальник також несе відповідальність у разі поставки до державних резервів матеріальних цінностей: а) непридатних для тривалого зберігання, б) некомплектних, в) таких, що не відповідають умовам договору (контракту) щодо їх якості та г) таких, що не відповідають умовам договору (контракту) щодо їх асортименту. Визначивши чотири підстави відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 50 відсотків, законодавець встановив порядок його застосування, виходячи лише з вартості забракованих або таких, що не відповідають умовам договору (контракту), матеріальних цінностей, хоч матеріальні цінності,



непридатні для тривалого зберігання, і некомплектні жодним чином не можна кваліфікувати як забраковані.

Крім сплати штрафу на постачальника покладається також обов'язок протягом одного місяця замінити забраковані матеріальні цінності за власний рахунок. Яка доля матеріальних цінностей, не придатних для тривалого зберігання, некомплектних та таких, що не відповідають умовам договору щодо їх асортименту, Закон не визначає, а тому редакцію ч. 3 ст. 17 Закону доцільно змінити, узгодивши її, зокрема, з положеннями ст.ст. 684, 686 ЦК України.

Певну неузгодженість формулювання підстав правопорушення і його правових наслідків можна бачити і в ч. 4 ст. 17 Закону, в якій йдеться про поставку до державних резервів немаркованих або неналежно маркованих матеріальних цінностей чи матеріальних цінностей, поставлених у неналежній тарі (пакуванні), за використання засобів пакування, що не відповідають нормативно-правовим актам, за що постачальник сплачує штраф у розмірі 50 відсотків вартості зазначених матеріальних цінностей.

Але до чого тут норма про обов'язок постачальника протягом одного місяця замінити забраковані матеріальні цінності, тару (пакування), відновити або виправити маркування за власний рахунок, якщо про поставку забракованих матеріальних цінностей в цій частині ст. 17 мова не йде?

Ще однією підставою відповідальності постачальника Закон визначив виявлення прихованих виробничих дефектів у матеріальних цінностях, поставлених (закладених) до державних резервів незалежно від часу поставки (закладення) матеріальних цінностей до державних резервів і часу виявлення зазначених дефектів та за умови додержання встановленого режимів зберігання зазначених матеріальних цінностей. За це правопорушення встановлено відповідальність постачальника у вигляді сплати штрафу у розмірі 20 відсотків їх вартості і обов'язок постачальника протягом одного місяця замінити забраковані матеріальні цінності за власний рахунок.

Видається, що за відсутності в Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) та ГК України визначення поняття прихованих виробничих дефектів застосування зазначених правових наслідків може виявитися досить проблематичним.

Частиною 6 ст. 17 Закону встановлено, що у разі якщо матеріальні цінності державних резервів не замінено у строки передбачені цією статтею, вони вважаються такими, що не поставлені та не закладені до державних резервів. Разом з тим, які правові наслідки настають у цих випадках, Закон не визначає, тому, очевидно, слід керуватися нормою ч. 2 ст. 17 Закону і застосовувати до постачальника штраф у розмірі 100 відсотків вартості непоставлених, недоставлених (незакладених) матеріальних цінностей.

Крім відповідальності постачальника за порушення умов державного контракту (договору) поставки Закон встановлює також відповідальність *відповідального зберігача* за договором відповідального зберігання матеріальних цінностей державного матеріального резерву, яка настає за наявності трьох підстав.

Перша – це прийняття для подальшого закладення до державних резервів матеріальних цінностей, непридатних для тривалого зберігання, некомплектних або таких, що не відповідають умовам договору (контракту) щодо їх якості та асортименту, за що відповідальний зберігач сплачує штраф у розмірі 50 відсотків вартості забракованих або таких, що не відповідають умовам договору (контракту), матеріальних цінностей та зобов'язаний протягом трьох днів повернути забраковані матеріальні цінності постачальнику для їх заміни (абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону).

Друга підстава стосується прийняття для подальшого закладення до державних резервів немаркованих або неналежно маркованих матеріальних цінностей чи матеріальних цінностей, поставлених у неналежній тарі (пакуванні), та використання засобів пакування, що не відповідають нормативно-правовим актам. За це порушення відповідальний зберігач сплачує штраф у розмірі 50 відсотків вартості зазначених матеріальних цінностей (абз. 2 ч. 4 ст. 17 Закону), проте Закон не визначає долі матеріальних цінностей, про які йдеться.



На наш погляд, встановлений розмір штрафу не можна вважати співзмірним з тяжкістю правопорушення. Наприклад, Положення про поставки продукції виробничо-технічного призначення, затверджене постановою Ради Міністрів СРСР від 1988 р. встановлювало штраф за подібні порушення в розмірі лише 5 відсотків від вартості продукції (п. 60), але якщо стягувався штраф за поставку продукції неналежної якості, штраф за поставку немаркованої продукції не стягувався (п. 61).

Ще одна підстава відповідальності зберігача сформульована в законі як «незабезпечення збереження» матеріальних цінностей державних резервів, у тому числі самовільного відчуження. За це порушення з відповідальних зберігачів стягується штраф у розмірі 100 відсотків вартості зазначених матеріальних цінностей виходячи з їх ринкової ціни на день виявлення факту відсутності (самовільного відчуження), а також пеня виходячи з вартості відсутнього їх обсягу за кожний день до повного повернення матеріальних цінностей (ч. 9 ст. 17 Закону).

Очевидно, що незабезпечення збереження має охоплювати як втрату (нестачу), так і пошкодження матеріальних цінностей, як це встановлено ст. 950 ЦК України.

Закон встановлює також відповідальність *резервантів* (резидентів), які є стороною договору резервування матеріальних цінностей державного матеріального резерву.

Порівняльний аналіз норм ст. 17 Закону щодо відповідальності зберігача і резерванта свідчить про непослідовність у застосуванні санкцій та інших правових наслідків цих суб'єктів договірних відносин за подібні порушення.

Так, ч. 8 ст. 17 Закону встановлює відповідальність резервантів (резидентів) за порушення правил і умов зберігання, несвоєчасного освіження матеріальних цінностей державного матеріального резерву у вигляді штрафу у розмірі 100 відсотків вартості матеріальних цінностей державного матеріального резерву, щодо яких допущено порушення, виходячи з їх ринкової ціни на день виявлення факту порушення. Подібна підстава відповідальності відсутня щодо зберігачів, і навряд чи охоплюється поняттям «незабезпечення збереження».

У разі виявлення факту відсутності зарезервованих матеріальних цінностей для державного матеріального резерву у резерванта (резидента) він сплачує штраф у розмірі 100 відсотків ринкової ціни відсутніх матеріальних цінностей на день виявлення такого порушення, а також пеню виходячи з вартості відсутнього їх обсягу за кожний день відсутності до повного резервування таких матеріальних цінностей.

Навряд чи обґрунтованим є встановлення однакового розміру штрафу у разі резервування матеріальних цінностей для державного матеріального резерву, непридатних для тривалого зберігання, некомплектних або таких, що не відповідають умовам договору резервування щодо їх якості та асортименту, і резервування матеріальних цінностей для державного матеріального резерву немаркованих або неналежно маркованих матеріальних цінностей чи матеріальних цінностей, зарезервованих у неналежній тарі (пакуванні), використання засобів пакування, що не відповідають нормативно-правовим актам. В обох випадках резерванти (резиденти) сплачують штраф у розмірі 50 відсотків, тільки в першому випадку виходячи з вартості забракованих або таких, що не відповідають умовам договору резервування матеріальних цінностей, а в другому – виходячи з вартості немаркованих чи неналежно маркованих матеріальних цінностей.

Аналіз норм ст. 17 Закону свідчить про те, що, санкції, встановлені частинами 1-6, 8-11 цієї статті, за своєю правовою природою і призначенням є заходами відповідальності за порушення умов відповідних договорів у сфері державних резервів, а не за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності у цій сфері, що є підставою застосування адміністративно-господарських санкцій відповідно до ч. 1 ст. 238 ГК України. Зазначені санкції відносяться до господарських санкцій, які застосовуються Агентством не як уповноваженим органом державної влади, а як стороною у відповідних договорах.

На наш погляд, з ст. 17 Закону доцільно виключити ч. 7, яка встановлює, що у разі необґрунтованої дострокової відмови від відповідального зберігання матеріальних цінностей



державного матеріального резерву керівник відповідального зберігача (резидента) несе відповідальність, передбачену законом.

Ні законодавством про адміністративні правопорушення, ні трудовим законодавством така підстава відповідальності керівника не передбачена і, на нашу думку, не повинна встановлюватися. Стороною договору зберігання є суб'єкт господарювання, відповідальність якого за порушення умов договору, включно з необґрунтованою достроковою відмовою від зберігання, доцільно передбачати в договорі зберігання, спираючись на положення ст. 188 ГК України та ст. 651 ЦК України, зокрема, в частині застосування термінології зазначених статей.

Зі змісту ст. 17 Закону не зрозуміло, про які фінансові санкції йде мова в її ч. 13, оскільки фінансові санкції, про застосування яких йдеться також в п. 14 ст. 5 Закону, за своєю правовою природою відрізняються від господарських санкцій, встановлених частинами 1-6, 8-11 ст. 17 Закону, які в ч. 12 цієї статті цілком справедливо іменуються штрафними санкціями. Щоправда доцільність включення до ст. 17 Закону цієї частини, яка встановлює, що сплата штрафних санкцій, передбачених цією статтею, не звільняє від виконання зобов'язань за відповідним договором викликає певні сумніви, оскільки ст. 552 ЦК України і ст. 234 ГК України (з певним застереженням) містять подібні загальні положення для всіх видів договорів.

Варто також зазначити, що фінансова відповідальність, як один із видів юридичної відповідальності, встановлена пунктом 111.1 Податкового кодексу України за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, то очевидно, що, виходячи з цього положення Кодексу, законодавець передбачив застосування терміну «фінансові санкції», як засобу і міри фінансової відповідальності. Проте, не можемо не звернути увагу на те, що розширення пунктом 111.1 Податкового кодексу України сфери законодавства, в якій можливе застосування фінансової відповідальності шляхом доповнення цієї сфери *іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи* [виділено нами. – авт.], виходить за межі сфери дії (предмета регулювання) Податкового кодексу України, який відповідно до абзацу першого пункту 1.1 ст. 1 регулює *відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів* [виділено нами. – авт.], зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Оскільки пунктом 14 ч. 1 ст. 5 Закону встановлено, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних резервів (Агентство) застосовує фінансові санкції за порушення законодавства у сфері державних резервів, в Законі доцільно визначити види таких порушень (порушень встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності у сфері державних резервів) і конкретні розміри санкцій за них. Мова йде саме про нормативно-правовий акт у формі закону, оскільки адміністративно-господарські санкції відповідно до ст. 239 ГК України можуть встановлюватися лише законами. До того часу норма п. 14 ч. 1 ст. 5 Закону залишатиметься декларацією.

При цьому і в Законі, і в майбутньому Положенні про агентство термін «фінансові санкції» доцільно замінити терміном «адміністративно-господарські санкції», визначити види порушень законодавства у сфері державних резервів та санкцій за них, за потреби розширивши їх перелік санкціями організаційно-правового характеру відповідно до ст.ст. 238, 239 ГК України.

Враховуючи різну правову природу господарських і фінансових (адміністративно-господарських) санкцій, що проявилось у відсутності логічного зв'язку між ч. 13 ст. 17 Закону та іншими частинами цієї статті, видається за доцільне виокремити ч. 13 ст. 17 Закону в окрему статтю 17-1 під назвою нинішньої ст. 17 з переліком адміністративно-господарських санкцій



та порядком їх застосування, а ст. 17 назвати «Відповідальність за порушення договорів у сфері державних резервів».

У зв'язку з цим підлягає зміні і редакція ст. 18 Закону, яка встановлює, що рішення Агентства про застосування фінансових санкцій, передбачених статтею 17 цього Закону, може бути оскаржено в судовому порядку, оскільки ст. 17 Закону, як зазначалося, не містить переліку фінансових санкцій.

Реалізація цих пропозицій сприятиме, на наш погляд, як більш повному врегулюванню застосування Агентством санкцій за порушення законодавства в сфері державних резервів, так і усуненню протиріч між ГК України і Законом, а також, приведенню п. 111.1 Податкового кодексу України у відповідність до абз. 1 п. 1.1 ст. 1 зазначеного Кодексу.

**Висновки.** Результати дослідження окремих аспектів відповідальності суб'єктів договірних відносин у сфері державних резервів дали підстави для висновку щодо недосконалої норми ст. 17 Закону, суперечності окремих її положень як приписам ЦК та ГК України, так і положенням різних частин зазначеної статті.

У зв'язку з викладеним вважаємо за доцільне внести запропоновані вище зміни до Закону, зокрема до його статті 17.

На відміну від ЦК України, який, визначаючи серед правових наслідків порушення зобов'язання форми відповідальності (сплата неустойки, відшкодування збитків та моральної шкоди), не встановлює конкретних штрафних санкцій за невиконання чи неналежне виконання умов договорів в інших законах можуть бути встановлені досить суворі заходи відповідальності у вигляді штрафних санкцій, як це, наприклад, має місце в Законі України «Про державні резерви», хоч загалом в законодавстві спостерігається тенденція щодо відсилення в законах до договірного порядку визначення заходів відповідальності, з чим, наприклад, стосовно комерційних договорів з публічним інтересом важко погодитися, зважаючи на певні корупційні ризики формулювання (а, скоріше, його відсутності) в договорах такої відповідальності.

#### Список використаних джерел:

1. Про державні резерви: Закон України від 9 серпня 2023 р. № 3310-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3310-20#Text> (дата звернення: 10.03.2025 р.)

