

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

# ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**Навчальний посібник**

За редакцією проф. *М. П. Кучерявенка*

Затверджено Міністерством освіти і науки України  
як навчальний посібник для студентів юридичних  
спеціальностей вищих навчальних закладів

Харків  
«Право»  
2010

ББК 67.9(4 УКР)302

Ф59

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 7 від 20 лютого 2009 р.)*

*Затверджено Міністерством освіти і науки України  
(лист № 1/11-187 від 22.01.2010 р.)*

**Рецензенти:**

**Л. К. Воронова** — доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, академік Академії правових наук України; **І. Б. Заверуха** — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка; **М. М. Тищенко** — доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

**Авторський колектив:**

**М. П. Кучерявенко** — д-р юрид. наук, проф. — розділи 1 (у співавт.), 2, 7, 10 (у співавт.), 15; **Є. О. Алісов** — д-р юрид. наук, проф. — розд. 13 (у співавт.); **І. М. Бондаренко** — канд. юрид. наук, доц. — розділ 1 (у співавт.); **О. О. Дмитрик** — канд. юрид. наук, доц. — розділи 3, 8, 9 (у співавт.); **Д. А. Кобильнік** — канд. юрид. наук, доц. — розділ 9 (у співавт.); **І. Є. Криницький** — канд. юрид. наук, доц. — розділи 4, 6; **О. А. Лукашев** — канд. юрид. наук, доц. — розділи 5, 13 (у співавт.), 14; **М. О. Перепелиця** — канд. юрид. наук, доц. — розділ 11; **Г. В. Россіхіна** — канд. юрид. наук, доц. — розділ 12 (у співавт.); **А. О. Храбров** — канд. юрид. наук, доц. — розділ 13 (у співавт.); **І. В. Вернідубов** — канд. юрид. наук — розділ 12 (у співавт.); **О. О. Головашевич** — канд. юрид. наук — розділ 10 (у співавт.)

**Фінансове** право : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. — Ф59 X. : Право, 2010. — 288 с.

ISBN 978-966-458-163-6

У навчальному посібнику розкрито зміст основних фінансово-правових понять. З урахуванням положень чинного законодавства проаналізовані найважливіші інститути фінансового права — фінансовий контроль, бюджетне та податкове право, державне страхування, грошовий обіг, банківська та валютна діяльність, ціноутворення тощо.

Для викладачів і студентів юридичних і економічних вузів, працівників фінансових органів, практичних працівників підприємств і організацій.

**ББК 67.9(4 УКР)302**

© Кучерявенко М. П., Алісов Є. О.,  
Бондаренко І. М. та ін., 2010  
© Видавництво «Право», 2010

ISBN 978-966-458-163-6

# ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

## Розділ 1

### **Поняття фінансів. Фінансова діяльність держави**

#### **§ 1. Поняття, ознаки та функції фінансів**

Забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без наявності і використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів створюється можливість та, в остаточному підсумку, й існування самої держави.

Розуміння сутності і призначення фінансів, особливостей їх функціонування пов'язано з природою і функціями держави, здійсненням розширеного відтворення, існуванням товарно-грошових відносин. Формуючись у сфері матеріального виробництва, основна маса грошових доходів згодом трохи трансформується, перетворюється, рухається в межах різних правових режимів. У цих умовах створюється своєрідний об'єктивний двосторонній зв'язок фінансів і держави. З одного боку, природа фінансів, їхні форми, розміри фондів визначають можливості держави, завдання і напрямки її діяльності, гарантують фінансово забезпечені перспективи державного розвитку. З другого боку, за допомогою фінансів держава активно впливає на всі сторони процесу відтворення. З їх допомогою відбувається розподіл результату відтворення — сукупного суспільного продукту, перерозподіл і доведення його складових частин до кінцевого споживача. За рахунок фінансових ресурсів організується стимулювання, розвиток виробництва, підтримка об'єктивних і раціональних пропорцій розвитку суспільного виробництва, держави в цілому.

Існування фінансів об'єктивно пов'язано з необхідністю вилучення, формування і розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначається і призначення фінансів — розподіл і перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі. Саме цим характеризуються ознаки фінансів, їх місце і роль, особливості прояву, форми закріплення і регулювання державою.

Фінанси характеризуються певними особливостями.

1. Фінанси тісно пов'язані з природою і функціями держави, визначаються її формами і завданнями державного розвитку на конкретному етапі.

2. Фінанси представляють специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними і фізичними особами з приводу формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

3. Фінанси нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин.

4. Фінанси пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту.

Фінанси дають змогу формувати державі фонди грошових ресурсів суспільного призначення як у централізованій, так і в децентралізованій формі. У процесі формування і використання централізованих грошових фондів держава впливає і на утворення, витрачання децентралізованих коштів, встановлює і гарантує спеціальні правові режими їх існування.

Дуже важливо підкреслити, що предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі як вичерпна сукупність усіх коштів у державі, а тільки публічні фінанси, тобто ті, власником яких є держава і територіальні громади. Саме тому публічний аспект фінансів і відмежовує предмет регулювання, проводить межу між публічними і приватними фінансами. Останні охоплюють диспозитивні відносини і не є предметом фінансового права.

Навряд чи необхідно в даному випадку зупинятися на історичних екскурсах у динаміку розвитку даної категорії. Однак досить примітний генезис самого терміна «фінанси». Фінанси (лат. *finantia* — платіж) XVIII–XIV століть міцно пов'язуються з поняттям, що означає розрахунок, закінчення терміну платежу, погашення грошового зобов'язання, виплату суми грошей. Деяко пізніше специфічне забарвлення надає цій категорії корінь, що означає «хитрий, спритний, підступний», що, мабуть, відіграло значну роль при виконанні грошових зобов'язань у той час. І тільки у XVI–XVII століттях категорія фінансів стала (спочатку переважно французьке значення терміна) означати господарську діяльність держави, її фінансові ресурси. Той зміст фінансів, що сьогодні пов'язаний з цією категорією, міцно узвичаївся до початку XIX століття.

Саме з цього часу фінанси стають багатоаспектною категорією, що охоплює економічні, соціальні, правові відносини. Природно, що на-самперед це система відносин, але, мабуть, доречно зазначити і прикладне значення фінансів. Правова категорія фінансів виявляється в тих формах, що нині сприйняті і використовуються законодавством. Тому необхідно розрізняти фінанси як систему відносин, що регулюють рух державних коштів, і як систему понять, категорій, закріплених і використовуваних законодавством (дохід, прибуток, собівартість, ціна тощо). У даному випадку доречна аналогія з філософськими категоріями «зміст» і «форма». Фінанси як система правових відносин визначають зміст явища. Законодавче ж закріплення їх показує, наскільки в даний момент ці відносини усвідомлені, зрозумілі, сприйняті, у якій формі їх закріпив законодавець.

*Фінанси як правова категорія* можуть використовуватися в двох аспектах:

- а) у широкому (міжгалузевому);
- б) у вузькому (фінансово-правовому).

У першому значенні фінанси (чи окремі їх аспекти, сторони) використовуються багатьма галузями права і мають загальногалузеве значення. Наприклад, поняття ціни, вартості, доходу тощо — це відносини, що регулюються і цивільним, і фінансовим, і адміністративним, і трудовим правом, іншими галузями. У другому випадку йдеться про публічне значення фінансів, винятково грошові фонди держави і територіальних громад. У цій ситуації загальногалузеві поняття, категорії набувають спеціально-галузевого характеру і значення, виражають специфічні, однорідні фінансово-правові відносини. Загальногалузеві категорії доходу, вартості, ціни набувають фінансово-правового значення.

Фінанси, представляючи собою відносини між людьми з приводу формування, розподілу і використання грошових фондів, тісно пов'язані з грошима, коштами, проте, це не дає змоги поставити між ними знак рівності. Фінансові відносини, будучи переважно грошовими відносинами, не адекватні їм, адже за межами їх залишаються відносини, що регулюють сплату штрафів (адміністративне право), відносини купівлі-продажу (цивільне право), відносини з виплати заробітної плати, пенсій (трудове право) та інші відносини, пов'язані із рухом грошей, які не є фінансовими.

Слід підкреслити історичний характер фінансів, їх співвідношення з грошима, що і дає можливість сформулювати основу розмежування цих

категорій. Фінанси, беручи участь у регулюванні обміну і споживання, пов'язані з виникненням і розвитком товарно-грошових відносин і були представлені вже на рівні примітивних форм, брали участь у стихійних, епізодичних випадках обміну. А. Сміт, Д. Рікардо, К. Маркс, аналізуючи розвиток вартості, виділяли чотири її форми, що відображають певні якісні етапи. Перша (проста, одинична чи випадкова) форма вартості характеризувала нерегулярний, стихійний обмін товарів. Природно, що ні про які гроші, чи специфічні еквіваленти тут не йшлося. Друга (еквівалентна) форма вартості характеризувала стійкі форми обміну, означала появу необхідності у певних еквівалентах вартості. Третя (загальна) форма вартості передбачає появу єдиного, загального еквівалента, але це знов-таки ще не гроші. На цій стадії могли використовуватися хутра, бруски заліза тощо. Але дійсно загальним еквівалентом у цей період стає худоба. Досить згадати скарбницю давньоруських князів (скотарницю) чи її скарбника (скотарника). Та й саме загальне поняття заможності, багатства — «капітал» теж пов'язаний з цим етапом (лат. caput — голова), коли голова худоби асоціювалася з добробутом особи. І тільки четверта (грошова) форма вартості приводить до формування і використання саме грошових фондів. Таким чином, фінанси «старіші» за гроші.

Фінансові відносини пов'язані не лише з грошима. Певною мірою сюди входить і група натуральних відносин. Природно, вони нерозривно пов'язані чи похідні від грошових, але не адекватні їм. Наприклад, чинне законодавство закріплює можливість сплати податку в натуральній формі (фіксований податок із сільськогосподарських виробників), хоча за своєю природою податок — це грошові надходження. Фінансові відносини охоплюють і відносини забезпечення обов'язку по сплаті податку (реалізація майна платника податків). Природно, що ці відносини або опосередковують грошові, або пов'язані з певними труднощами, мають тимчасовий характер. Однак і це свідчить про неадекватність фінансів і грошей. Об'єктивна необхідність фінансів обумовлюється існуванням держави, наявністю товарно-грошових відносин. Грошові ж фонди утворюють матеріальний зміст фінансів, але не їх сутність. Фінанси являють собою відносини, що регулюють формування, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

Найбільш важливі ознаки, що розкривають сутність фінансів, проявляються в їх функціях. Фінанси, функціонуючи як інструмент роз-

поділу частини сукупного суспільного продукту, одночасно і контролюють поділ його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і обумовлена наявність двох функцій фінансів: розподільчої і контролюючої. У деяких підручниках, монографіях звертається увага на інші функції (перерозподільча, стимулююча, дестимулююча, накопичувальна і т. д.), однак це фактично окремі сторони реалізації розподільчої функції, деякі особливості її здійснення.

Розподільча функція фінансів гарантує забезпечення державою суб'єктів відносин необхідними грошовими ресурсами, підтримку суспільних пропорцій. Об'єктом регулювання виступає частина сукупного суспільного продукту, що надходить державі, суб'єктами відносин — держава, територіальні громади, юридичні й фізичні особи. При розподілі формуються і підтримуються пропорції між частинами сукупного суспільного продукту, національного доходу, забезпечується розвиток розширеного відтворення, зачіпаються інтереси держави, підприємств, громадян. Ця функція здійснюється в процесі первинного і вторинного розподілу. У першому випадку утворюються первинні фонди базового рівня (доходи фізичних осіб, прибуток підприємств і організацій і т. д.), сукупність яких і формує національний дохід держави. Однак на цьому етапі створюється лише передумова формування державних грошових фондів, розміри яких остаточно визначаються тільки після сплати податків, обов'язкових зборів і платежів. Останні процеси і становлять зміст вторинного розподілу чи перерозподілу. Цьому етапу властиві певні особливості, пов'язані з формуванням так званих вторинних доходів держави. Якщо на стадії первинного розподілу прибуток державних підприємств відразу ж надходить власнику — державі, то на стадії вторинного розподілу кошти змінюють власника. Наприклад, одержавши на стадії первинного розподілу доходи, на стадії вторинного розподілу фізичні особи, сплачуючи податки, самі і забезпечують зміну власності на частину коштів, передаючи їх державі.

Розподільча функція фінансів реалізується на декількох рівнях:

а) внутрішньогосподарський — характеризує розподіл грошових ресурсів усередині підприємства (формування фондів матеріальних витрат, заробітної плати, прибутку);

б) внутрішньогалузевий — забезпечує розподіл коштів усередині галузі, між підгалуззями. Насамперед йдеться про розподіл коштів основних галузей матеріального виробництва (промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво);

в) міжгалузевий — розподіл грошових ресурсів між основними галузями. У цих умовах формуються основні пропорції суспільного відтворення;

г) міжтериторіальний — гарантує надходження коштів окремим регіонам держави, залежить від адміністративно-територіального поділу держави і забезпечує утворення місцевих бюджетів.

Контролююча функція фінансів органічно пов'язана з розподільчою. Вони фактично існують як єдиний механізм. Здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їх розміри, співвідношення, пропорції. Контролюючою функцією фінансів відслідковується весь процес розподілу і руху грошових ресурсів. Диференціація контролю за стадіями дозволяє прийняти необхідне рішення, здійснити коректування на проміжних етапах руху грошових фондів і уточнити, поліпшити процес розподілу.

Фінанси як система відносин виявляються в сукупності категорій, понять. Однією з найбільш загальних, фундаментальних, системоутворюючих категорій є фінансове господарство, фінансова система. Певною мірою йдеться про схожі поняття. У сучасній юридичній літературі найчастіше характеризується фінансова система, фінансове господарство розглядається тезово, стосовно фінансової діяльності держави. На початку ХХ століття у фінансово-правовій літературі вони переважно характеризувалися як синоніми, насамперед досліджувалося фінансове господарство. Так, С. І. Иловайський розглядав фінансове господарство як «...сукупність явищ, що належать до планомірної організованої діяльності примусових союзів, спрямованих на спеціальну мету придбання і витрачання господарських благ, необхідних для виконання усіх завдань цих союзів»<sup>1</sup>. Він підкреслював і особливості фінансового господарства, до яких відносив:

- а) примусово-колективний характер господарства;
- б) регулювання доходів витратами;
- в) перевагу над приватним господарством як за розмірами, так і за тривалістю існування;
- г) специфічні примусові засоби придбання господарських благ;
- д) зміст як галузі управління.

<sup>1</sup> Иловайский С. И. Бюджетное право / С. И. Иловайский. – Одесса, 1912. – С. 4-5.



## § 2. Фінансова система держави та її структура

Фінанси, становлячи цілісну, однорідну систему, передбачають певну внутрішню видову диференціацію. Обумовлена вона більш детальним, спеціальним аналізом внутрішніх складових частин фінансів, що відрізняються специфічними особливостями і режимами. У цих умовах однорідні, єдині за формами і методами відносини визначаються як фінансовий інститут. Наявність єдиних за природою та змістом, але різних за формою фінансових інститутів обумовлена різноманіттям сфер застосування фінансів, напрямками їх реалізації.

Сукупність взаємозалежних, взаємодіючих фінансових інститутів становить *фінансову систему держави*. Фінансову систему часто характеризують у двох аспектах<sup>1</sup>:

а) як сукупність фінансових інститутів, що опосередковують формування і використання грошових фондів;

б) як сукупність державних органів і установ, що здійснюють фінансову діяльність (цей аспект буде розглянуто при аналізі компетенції органів фінансової діяльності, органів фінансового контролю). Зміст фінансової системи розкривається через систему фінансових інститутів.

Фінансова система включає певні ланки:

- 1) бюджетну систему;
- 2) кредитну систему;
- 3) обов'язкове державне страхування;
- 4) фінанси підприємств.

Елементи фінансової системи будуть докладно проаналізовані в Особливій частині, тут же лише позначені основні положення, що їх характеризують. Цілісність елемента фінансової системи не виключає складну підпорядкованість, структуру, специфічні зв'язки, однак зараз зупинимось на них як на певній цілісності.

*Бюджетна система України* складається з Державного бюджету і місцевих бюджетів. Зміст, структура бюджетів, їх співвідношення визначаються адміністративно-територіальним устроєм держави. Бюджети акумулюють переважно всі грошові фонди публічного характеру.

---

<sup>1</sup> Див.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой, – М. : Юристь, 1996. – С. 15.

З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України<sup>1</sup> закріплена заборона на формування позабюджетних фондів. Бюджетна централізація ресурсів набула нового змісту.

Кредитна система включає як державне, так і банківське кредитування. Однак якщо державний кредит є безумовною сферою публічного регулювання, де держава виступає позичальником коштів на певні цілі й у специфічній формі, то банківське кредитування досить специфічно входить у фінансову систему. Фінансово-правовий аспект банківського кредитування стосується тільки тих відносин, що охоплюють і регулюють рух державних коштів, не включаючи диспозитивні, цивільно-правові аспекти банківського кредитування.

Обов'язкове державне страхування пов'язане з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту, спрямуванням коштів на виплату пенсій і т. д. Державне страхування виступає як форма утворення і використання цільових грошових фондів, призначених для соціальних, попереджувальних та інших цілей.

Фінанси підприємств як відокремлені грошові фонди, пов'язані з формуванням, розподілом і використанням коштів підприємств. Фінанси підприємств становлять основу децентралізованих фінансів. При характеристиці фінансів підприємств як ланки фінансової системи необхідно враховувати таке. Фінанси державних підприємств безумовно є складовою фінансової системи, характеризуються публічним змістом і регулюванням. Фінанси недержавних підприємств входять сюди тільки тією мірою, якою вони пов'язані з реалізацією імперативних обов'язків по формуванню державних грошових фондів (наприклад, кошти підприємств, за рахунок яких сплачуються податки).

### **§ 3. Фінансова діяльність держави**

Об'єктивна необхідність фінансів (існування товарно-грошових відносин; розподіл сукупного суспільного продукту; контроль за господарською діяльністю) передбачає як абсолютно необхідну діяльність з їх управління. Фінансова діяльність держави являє собою діяльність держави з формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення

---

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів. Зміст фінансової діяльності є, в кінцевому підсумку, проявом усіх функцій держави, оскільки реалізація будь-якої державної функції вимагає адекватного фінансового забезпечення. Залежно від змісту і характеру функцій фінансова діяльність здійснюється:

а) як реалізація державної влади;

б) як виконавчо-розпорядницька діяльність, що реалізує державне управління.

Фінансова діяльність, будучи необхідною складовою частиною механізму соціального управління, забезпечує спрямування фінансових ресурсів у відповідні галузі економіки, управління, соціальну сферу. При цьому фінансовій діяльності притаманні певні особливості:

1) на відміну від однорідних сфер державної діяльності вона має міжгалузевий, загальний характер, оскільки забезпечення фінансовими ресурсами спрямовано на всі галузі і сфери державного управління;

2) фінансова діяльність реалізується як державними органами, так і органами місцевого самоврядування (у деяких випадках вона реалізується через спільну діяльність цих органів);

3) фінансова діяльність поєднує як безпосереднє управління з використанням імперативних методів (щодо державних підприємств і т. д.), так і непряме, рекомендаційне управління (щодо грошових ресурсів недержавних юридичних осіб, фізичних осіб);

4) фінансова діяльність здійснюється через діяльність як представницьких, так і виконавчих органів влади.

*Об'єктом фінансової діяльності* є відносини, що регулюють рух державних грошових фондів на всіх стадіях їх обороту (формування, розподіл, використання). У вузькому значенні слова мова йде про рух грошей, що утворюють державні фонди. Суб'єктний склад відносин, що регулюють фінансову діяльність, досить традиційний і визначений (держава, територіальні громади, юридичні і фізичні особи). Однак слід підкреслити особливість ролі держави. Її роль і місце характеризуються в цих умовах подвійністю:

— з одного боку, держава виступає як господарючий суб'єкт, має статус власника коштів і організатора господарської діяльності;

— з другого боку, держава виступає носієм влади, що реалізується й у сфері фінансової діяльності.

*Зміст фінансової діяльності* розкривається на окремих стадіях, якими і визначаються особливості її здійснення.

1. На стадії формування централізованих і децентралізованих фондів відбувається утворення бюджетних фондів (Державного бюджету України і місцевих бюджетів), децентралізованих фондів.

2. На стадії розподілу коштів фінансова діяльність здійснюється на трьох рівнях:

а) на рівні формування грошових фондів, що відбувається, зокрема, при надходженні коштів у бюджети (прибутковий податок із громадян, наприклад, поділяється при сплаті на три частини, що надходять у різні види місцевих бюджетів);

б) власне розподіл охоплює рух коштів, вже закріплених за окремими бюджетами, на фінансування державних завдань і функцій;

в) перерозподіл, який здійснюється через механізми непрямих податків, мита, трансферних платежів.

3. На стадії використання державних коштів фінансова діяльність здійснюється за різними напрямками (галузями, регіонами тощо).

4. Завершальною стадією є контроль за рухом грошових фондів. Він має певні особливості. Якщо перші три стадії руху грошових фондів і відповідно фінансової діяльності послідовно йдуть одна за одною і закінчення однієї передбачає початок подальшої стадії, то контроль характеризується певною подвійністю:

а) з одного боку, він має наскрізний характер і здійснюється на кожній стадії руху коштів;

б) з другого боку, виступає як підсумковий етап у русі грошових ресурсів, що поєднує підсумково-звітні дії.

Фінансова діяльність здійснюється згідно з певними принципами, основні з яких закріплені Конституцією України.

*Принцип законності* означає здійснення фінансової діяльності на всіх етапах руху грошових фондів при чіткій регламентації їх нормами фінансового права, можливості застосування державного примусу.

*Принцип плановості* передбачає здійснення фінансової діяльності у чітку упорядкованій, послідовній, збалансованій формі при детальному закріпленні процедур, порядку руху цих коштів.

*Принцип гласності* виражається у взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношенні і збалансованості різних потоків, грошових фондів, доведенні до громадян, інших суб'єктів змісту проектів фінансово-правових актів, підсумкових актів за результатами їх застосування.

*Принцип системності* означає здійснення фінансової діяльності взаємозалежних інститутів фінансової системи в умовах співвідношення, взаємопроникнення елементів фінансової системи держави (бюджетної системи, кредитної системи, обов'язкового державного страхування, фінансів підприємств).

Принципи фінансової діяльності, характеризуючи і розкриваючи її зміст, створюють умови здійснення функцій фінансової діяльності. В основному вони відображають і деталізують головні функції фінансів, хоча і відрізняються деякою своєрідністю. До них належать основні напрямки фінансової діяльності:

- 1) організація грошового обігу;
- 2) формування грошових фондів;
- 3) розподіл і використання грошових ресурсів;
- 4) організація фінансового контролю.

Фінансова діяльність держави здійснюється різними методами (заходами, прийомами), за допомогою яких держава, уповноважені нею органи здійснюють мобілізацію, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. В основі вибору конкретного методу фінансової діяльності лежить декілька факторів:

- 1) стадія фінансової діяльності держави, руху грошових фондів;
- 2) форма власності на кошти, що переходять державі;
- 3) джерела державних доходів;
- 4) мета, на яку використовуються грошові ресурси на конкретному етапі розвитку держави;
- 5) співвідношення між доходами і витратами.

Методи фінансової діяльності диференціюються залежно від стадії руху грошових фондів.

1. *Методи мобілізації грошових ресурсів:*

а) метод обов'язкової мобілізації реалізує безумовні імперативні обов'язки, їх виконання, гарантії, що забезпечують це виконання. Реалізується він насамперед через форми податкових платежів, інших безумовних і обов'язкових зборів. Імперативно визначається і гарантується вид платежу, платник, об'єкт, ставка, розмір, строки, засоби забезпечення тощо;

б) метод добровільної мобілізації передбачає переважно диспозитивні засоби забезпечення фінансових надходжень, механізми кредитування (внески населення, придбання державних цінних паперів, лотерейних квитків тощо).

2. *Методи розподілу грошових ресурсів:*

а) метод фінансування являє собою цільову, планову, безоплатну і безповоротну передачу державних коштів з бюджетів на певні цілі, завдання, реалізацію державних функцій;

б) метод кредитування означає цільову, відплатну, термінову і поворотну передачу коштів, здійснювану на платній основі. Цей метод поєднує два різних за змістом способи: державне і банківське кредитування, хоча банківське кредитування лише частково належить до сфери публічного регулювання.

Методи фінансування і кредитування можуть розділятися на різні підвиди залежно від мети використання коштів, джерел їх утворення, організаційно-правових режимів суб'єктів і т. д.

3. *Методи використання грошових ресурсів* в основному пов'язані з витрачанням грошових фондів і поділяються:

а) залежно від спрямованості видатків:

— пооб'єктний — передбачає спрямування грошових ресурсів на фінансування певних об'єктів (майнових комплексів і т. д.);

— посуб'єктний — виділення і передача коштів окремим суб'єктам (конкретним розпорядникам чи одержувачам бюджетних коштів — окремим особам, категоріям осіб або регіонам);

б) залежно від форми надходження грошових ресурсів:

— безготівкові грошові перерахування, розрахунки;

— готівкові кошти.

Методи фінансової діяльності не є застиглими формами реалізації руху грошових фондів, її забезпечення. Звичайно, вони можуть мінятися з часом, набувати нового змісту. В основі цих змін лежать перетворення самої держави, зміна її завдань. Наприклад, з початку 90-х років ХХ століття досить активно розвивався метод обов'язкових мобілізацій, ускладнювалася податкова система України, яка у радянський період застосовувалася дуже стримано, і т. д.

Фінансова діяльність держави здійснюється в різних формах. Докладно вони будуть проаналізовані в Особливій частині. Тут же позначені відповідні положення, підходи, основи характеристики форм фінансової діяльності.

Класифікація форм фінансової діяльності може здійснюватися за різними підставами:

а) за юридичними формами, властивостями:

— правова — форма фінансової діяльності, що здійснюється через прийняття і реалізацію фінансово-правових актів. Їх можна класифі-

кувати за декількома напрямками (за юридичними властивостями; за юридичною природою; за органами, що їх приймають, і т. д.); докладніше ці питання будуть розглянуті при аналізі фінансово-правових норм, фінансового законодавства;

— неправова — форма фінансової діяльності, не пов'язана з правовим вираженням. Найчастіше вона, щоправда, похідна, пов'язана з правовими формами, іноді — з пробілами в праві;

б) за організаційними формами:

— створення централізованих фондів грошових коштів;

— формування децентралізованих грошових фондів;

в) за змістом інститутів фінансової діяльності:

— у сфері бюджетної діяльності;

— у сфері податкового регулювання;

— у сфері кредитування;

— у сфері валютного регулювання;

— у сфері фінансового контролю.

## **§ 4. Органи фінансової діяльності**

Держава управляє фінансовою діяльністю через державні органи, наділені з цією метою спеціальною компетенцією. Залежно від характеру діяльності, повноважень у сфері фінансової діяльності всі органи, що беруть участь у ній, поділяються на дві групи. У фінансовій діяльності беруть участь практично всі державні органи залежно від їх компетенції, встановленої Конституцією України і законами України, нормативними актами, що визначають їх правовий статус, та ін. Одна група органів, що здійснює фінансову діяльність, належить до органів загальної компетенції. У даній ситуації вони реалізують повноваження у сфері фінансової діяльності поряд з іншими типами повноважень. Здійснюючи діяльність з багатьох напрямків, вони реалізують у тому числі і фінансову (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів і т. д.), що не є для них основною чи єдиною. Іншу групу становлять органи спеціальної компетенції, створені державою і наділені повноваженнями виключно для здійснення фінансової діяльності (органи Державного казначейства, контрольно-ревізійні органи тощо).

Державна політика у фінансовій сфері здійснюється Верховною Радою України, що затверджує загальнодержавні програми, Державний

бюджет і вносить зміни до нього, здійснює контроль за використанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання. Виключно законами України регулюються найважливіші питання у фінансовій сфері.

Органи виконавчої влади, що здійснюють управління фінансами, поділяють на:

1) органи управління загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування);

2) органи управління спеціальної (галузевої, міжгалузевої) компетенції, що включають дві підгрупи:

а) органи, що здійснюють фінансову діяльність поряд зі своїми основними функціями (міністерства, відомства, за винятком Міністерства фінансів України);

б) органи, для яких фінансова діяльність є основною (Міністерство фінансів, Державна податкова адміністрація України та ін.). Ці органи створені спеціально для здійснення фінансової діяльності.

Президент України має певні повноваження, що стосуються фінансової сфери, приміром, подає на затвердження Верховній Раді кандидатуру Голови Національного банку України (далі — Нацбанк України).

Значними повноваженнями у сфері управління фінансами наділений Кабінет Міністрів України. Він забезпечує: проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; розробку проекту Закону про Державний бюджет України; виконання затвердженого Державного бюджету України; надання звіту про виконання Державного бюджету України.

Оперативне управління фінансами здійснюється через спеціальні державні органи виконавчої влади.

Система фінансових органів України очолюється Міністерством фінансів (далі — Мінфін України) — центральним органом виконавчої влади з управління фінансами. Мінфін України прогнозує розвиток економіки, розробляє проект Державної програми економічного і соціального розвитку, проект Державного бюджету України. Для управління фінансами Мінфін України наділений повноваженнями, що становлять три групи:

1) повноваження, що пов'язані з функціями по складанню і виконанню Державного бюджету України, контролю за його виконанням;



2) повноваження по застосуванню заходів у разі порушень установленого порядку виконання Державного бюджету України, призупинення фінансування;

3) повноваження, що стосуються регулювання співвідношення коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів у процесі їх формування.

Органами Мінфіну України на місцях є фінансові органи місцевих державних адміністрацій, що розробляють проекти відповідних бюджетів, організують виконання бюджетів, забезпечують надходження коштів, встановлюють на основі рішення ради розмір місцевих зборів і оголошують місцеві добровільні позики.

Особливим центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівняний до державного комітету України, є Державне казначейство України. Основними завданнями Державного казначейства України є: організація виконання Державного бюджету України; контроль за його виконанням і регулюванням відносин між Державним бюджетом України і позабюджетними фондами; короткострокові прогнози обсягів державних фінансових ресурсів і надання інформації Верховній Раді і Президенту України.

Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, її очолює Голова. Голови державних податкових адміністрацій в АРК, областях, містах Києві і Севастополі призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України. Головними завданнями Державної податкової адміністрації України є: здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю нарахування і сплати податків; прийняття рішень щодо накладення фінансових санкцій і адміністративних штрафів; прийняття нормативних і методичних документів з питань оподаткування.

Податкова міліція є специфічним правоохоронним органом, що забезпечує економічну безпеку держави при надходженні податкових платежів у бюджет. Якщо діяльність податкових інспекцій пов'язана зі справлянням податків, то податкова міліція здійснює стягнення податкових платежів.

Органом державного фінансово-економічного контролю є Рахункова палата, що здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави. Рахункова палата забезпечує єдину систему контролю за виконанням Державного бюджету України і використанням позабюджетних фондів.

Функціонування грошового ринку, статус національної валюти, іноземних валют на території України установлюються виключно законами. Здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики покладене на Національний банк України. Нацбанк України здійснює регулювання грошового обігу як шляхом установлення нормативів щодо готівки, так і проведенням політики у сфері ставок, операцій з цінними паперами тощо. Він визначає офіційний валютний курс гривні, виходячи з валютного (обмінного) курсу. Курс гривні щодо іноземних валют забезпечується Нацбанком України шляхом використання золотовалютного резерву, купівлі і продажу цінних паперів, встановлення і зміни плати за кредити й інші інструменти регулювання грошової маси в обігу.

Для здійснення уповноваженими банками й іншими кредитно-фінансовими установами валютних операцій, що підпадають під режим ліцензування, Нацбанк України видає генеральні та індивідуальні ліцензії. Генеральні ліцензії видаються комерційним банкам та іншим кредитно-фінансовим установам України на здійснення валютних операцій, що не вимагають індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання. Індивідуальні ліцензії видаються резидентам і нерезидентам на здійснення разової валютної операції на період, необхідний для здійснення такої операції. В основі розмежування на резидентів і нерезидентів лежить відмежування зовнішньоекономічних відносин від операцій, що стосуються внутрішньоекономічних процесів.

## **Контрольні питання**

1. Розкрийте поняття та функції фінансів.
2. Визначте співвідношення фінансів і грошей.
3. Сформулюйте поняття фінансової системи держави та розкрийте її структуру.
4. В чому виявляється сутність фінансової діяльності держави?
5. Яку роль відіграє держава в здійсненні фінансової діяльності?
6. Методи фінансової діяльності держави.
7. Форми фінансової діяльності держави.
8. Вкажіть органи, що здійснюють фінансову діяльність, та розкрийте їх компетенцію.

## Розділ 2

# Фінансове право в правовій системі України

## § 1. Предмет і метод фінансового права

Організація, управління, контроль у сфері фінансової діяльності держави передбачає чітку правову урегульованість відносин руху публічних фінансових ресурсів. Це означає визначеність при виділенні об'єкта регулювання, системи суб'єктів відносин, їх повноважень, прав і обов'язків. Зводити фінансово-правове регулювання виключно до руху коштів не зовсім правильно. Ці відносини є предметом декількох галузей права. Предметом фінансового права є тільки відносини, що регулюють рух публічних фінансів, які утворюються у зв'язку з функціонуванням державних фінансів, фінансів територіальних громад. Таким чином, фінансове право являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів держави і територіальних громад. Саме такий підхід лежить в основі визначення предмета фінансово-правового регулювання, формування меж даної галузі.

Фінансове право можна аналізувати в декількох площинах: як галузь права; як науку; як навчальну дисципліну. Як галузь права фінансове право належить до публічних галузей. Однак її публічний характер передбачає свій предмет регулювання, особливості методу, які не властиві іншим галузям і цим виокремлюють царину однорідних суспільних відносин.

Відносини, що становлять предмет фінансового права, характеризуються певними рисами:

- а) складаються у сфері фінансової діяльності держави;
- б) реалізуються в процесі руху (формування, розподілу і використання) грошових фондів публічного характеру;
- в) об'єктом відносин є грошові фонди держави і територіальних громад;
- г) передбачають виключну роль держави в цих відносинах.

Таким чином, *предметом* фінансового права є суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави і територіальних громад з при-

воду формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів публічних фінансів.

У фінансових правовідносинах найбільш чітко, порівняно з іншими правовідносинами, прослідковуються державно-владна і майнова сторони. Відносини з приводу публічних фінансів є владно-майновими. З одного боку, держава наділяє компетентні органи владними повноваженнями і контролює надходження коштів у бюджет. З другого боку, ці відносини регулюють формування власності держави, хоча спочатку й у специфічній грошовій формі. Розглядаючи дану проблему, Ю. А. Ровинський звертає увагу на різний ступінь прояву владного характеру методу правового регулювання, що відмежовує фінансове право від інших галузей<sup>1</sup>. Рівень прояву владного характеру дозволяє визначити і специфіку правовідносин. Головною особливістю методу регулювання цієї групи відносин є відсутність права оперативної самостійності суб'єктів. Права й обов'язки відносин регламентуються однозначно, без будь-яких варіантів і переважно імперативними нормами.

Аналізуючи предмет фінансового регулювання, необхідно враховувати фундаментальне положення Ю. А. Ровинського про зміст фінансових правовідносин як владних майнових, яке використовується в роботах практично усіх фахівців у цій галузі і найчастіше через загальновідомість навіть без посилань. При цьому слід звернути увагу саме на нерозривність відносин влади і специфічних майнових відносин, регулювання яких здійснюється як єдине ціле. Показово в цьому плані порівняння з адміністративними і цивільними правовідносинами. Саме в них часто розчиняють, змішують фінансово-правові відносини, але розмежування цих галузей і повинне саме будуватися з позицій владномайнових відносин.

Адміністративні правовідносини — владні.

Цивільні правовідносини — майнові.

Фінансові правовідносини — владно-майнові.

Якщо адміністративно-правове регулювання націлене на управління державою певних сфер, цивільно-правове — охоплює майнові відносини, то фінансово-правове регулювання визначається:

– з одного боку, майновим характером особливого роду, який визначається тим, що власником майна є держава й існує це майно в специфічній формі — централізованих і децентралізованих грошових фондів;

<sup>1</sup> Див.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Юрид. лит., 1960. – С. 135–139.

– з другого боку, владним характером, який визначається тим, що реалізація владних повноважень здійснюється самим власником коштів. Саме єдність владномайнових засад і дозволяє відмежувати фінансово-правові відносини, виділити їх єдність і на підставі подібного підходу відмежувати однорідні відносини, що є предметом регулювання.

Незважаючи на однорідний характер фінансові відносини передбачають деталізацію їх за видами<sup>1</sup>. Класифікувати фінансові відносини можна за декількома напрямками:

а) залежно від стадії руху грошових фондів (формування, розподіл, використання грошових ресурсів, контроль);

б) залежно від характеру фінансово-правових інститутів (бюджетні, податкові, валютні тощо);

в) залежно від суб'єктного складу відносин (можливі різні варіанти відносин, учасниками яких насамперед виступають держава, територіальні громади, державні органи, юридичні й фізичні особи).

Деталізація фінансових відносин по групах, видова своєрідність кожної групи не виключає, проте, основного загального їх змісту — утворення, розподіл і використання публічних грошових фондів. Держава забезпечує плановірність у цій сфері, гарантує і реалізує загальні принципи і форми фінансової діяльності, методи регулювання. Фінансово-правовий аспект відносин визначається декількома моментами:

1) за рахунок фінансових ресурсів забезпечується виконання практично усіх функцій держави;

2) саме за рахунок фінансових відносин забезпечується формування централізованих і децентралізованих грошових фондів;

3) на основі нормативних актів відбувається рух публічних грошових фондів.

Крім особливостей предмета фінансового права важливим критерієм при визначенні природи галузі права, її місця в системі права виступає *метод правового регулювання*, під яким розуміється сукупність прийомів, способів впливу права на суспільні відносини. Метод правового регулювання реалізується також у ступені впливу на поведінку учасників суспільних відносин, на характер їх взаємозв'язків. Кожен метод правового регулювання має свої характерні риси, сукупністю яких і досягаються завдання і мета правової регламентації.

---

<sup>1</sup> Фінансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристъ, 1999. – С. 37–38; Фінансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева – М. : Юристъ, 2002. – С. 36–38.

Аналізуючи систему впливу на відносини, регульовані фінансовим правом, можна зробити висновок про те, що основною рисою методу регулювання фінансових відносин є державно-владні веління одним учасникам фінансових відносин з боку інших, які виступають від імені держави. Метод, заснований на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій, притаманний і іншим галузям права (наприклад, адміністративному), але при регулюванні фінансових відносин даний метод набуває особливостей, що проявляються в конкретному змісті, а також у колі органів, уповноважених державою на владні дії. Так, характерною рисою методу фінансового права є та обставина, що владні приписи стосуються кола платників, порядку, умови і розміру платежів у бюджети, мети використання коштів тощо. Коло державних органів, уповноважених давати розпорядження учасникам фінансових відносин, становлять фінансові органи. Іншою рисою методу фінансового права є широке застосування імперативних (тобто однозначних, що не допускають вибору) норм з метою формування бюджетів.

Держава, закріплюючи вимоги щодо досягнення першочергових потреб (формування коштів для забезпечення виконання державних функцій), устанавлює чіткі межі поведінки підлеглих суб'єктів. Наприклад, обов'язок сплати податку опосередкований правом вимагати його сплати і контролювати його. Певна свобода зобов'язаних суб'єктів можлива лише в межах, імперативних приписів. Режим свободи можливий у декількох формах:

1) свобода в межах імперативного суб'єктивного права, коли безумовне право фінансового органу на перевірку може реалізовуватися ним за власним планом, але при цьому обов'язковою є реалізація цього права, що є одночасно і його обов'язком, засобом здійснення його функцій;

2) свобода певного суб'єкта в межах делегованих державою прав припиняти правовідносини (наприклад, залік сум податкової застави в рахунок податкового зобов'язання);

3) свобода зобов'язаних осіб при використанні специфічних прав (наприклад, права на застосування податкових пільг, податкового кредиту).

Основним методом фінансово-правового регулювання є імперативний. Він передбачає нерівність суб'єктів відносин, що забезпечує особливий стан і специфічну роль держави. Цей метод виявляється у владних приписах, наказах одним суб'єктам з боку інших, що представляють державу, органи самоврядування. Може скластися враження, що цей метод цілком повторює метод регулювання адміністративно-правових

відносин, що також має владний, імперативний характер. Однак метод фінансового права відрізняється певною галузевою специфікою:

1) на відміну від адміністративно-правового методу він не базується на вертикальній субординації, співпідпорядкованості суб'єктів: владні указівки виходять від фінансових органів, з якими інші суб'єкти відносин не перебувають в адміністративній залежності;

2) основна маса владних розпоряджень виходить від органів, спеціально створених державою для фінансової діяльності;

3) метод фінансового права не передбачає повного підпорядкування і залежності одного суб'єкта від іншого, а стосується тільки економічного змісту фінансової норми;

4) фінансово-правовий метод регулювання передбачає твердий ступінь імперативності на всіх рівнях законодавчого регулювання і не змінюється, не знижується залежно від типу законодавчого акта (від закону до інструкції);

5) специфічним є об'єкт, що регулює за допомогою фінансово-правового методу публічні грошові фонди.

Владність як зміст методу фінансово-правового регулювання має свої особливості, що і реалізуються в імперативних приписах у сфері фінансової діяльності держави<sup>1</sup>:

а) перевага у фінансово-правовому регулюванні позитивних зобов'язань. Держава, видаючи владні розпорядження, зобов'язує суб'єктів до їх виконання (причому нерідко в однозначно визначеній формі);

б) метод владних розпоряджень виступає як імперативний — суб'єкти фінансового права виконують обов'язки чітко відповідно до приписів законів і підзаконних актів; права при цьому похідні від обов'язків;

в) методом владних повноважень регулюються підстави виникнення правовідносин, виходячи з того, що при наявності певного юридичного факту суб'єкт права зобов'язаний вступити в ці правовідносини і чітко слідувати приписам закону, а не волі вибору;

г) цей метод характеризується юридичною нерівністю суб'єктів, коли одні суб'єкти володіють однобічними юридично-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів, тоді як останні не мають адекватних повноважень щодо владних суб'єктів. На цьому базується основа правосуб'єктності, коли у владних суб'єктів вона складається переважно з прав, а в зобов'язаних суб'єктів — в основному з обов'язків

---

<sup>1</sup> Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 2002. – С. 39–42.

і похідних від них прав. Може скластися уявлення, що фінансовому праву поряд з імперативним притаманні й елементи диспозитивного методу. Приміром, у сфері регулювання відносин з формування грошових ресурсів добровільного характеру (облігації державної внутрішньої позики, казначейські сертифікати, лотереї і т. п.) при видимості диспозитивності, основою регулювання залишаються владні розпорядження. Дійсно, придбання державного цінного папера здійснюється на добровільній основі, але усі відносини, що випливають з цього факту, регулюються державними, однобічними веліннями (терміни позики, відсотки, порядок погашення заборгованості не можуть бути предметом договору, вони закріплені законодавчо).

Імперативний метод фінансово-правового регулювання доповнюється і підлеглими, похідними від нього методами рекомендацій, погоджень. Особливістю їх є похідний характер від основного імперативного методу, у рамках реалізації, виконання владного веління. Погодження між суб'єктами фінансово-правових відносин можливі, але з приводу більш зручного, точного, своєчасного виконання імперативного обов'язку, тобто погоджується не сама природа обов'язку, а порядок, особливості його виконання. Рекомендації також доречні у фінансовому праві, однак вони або гарантуються, підкріплюються імперативними веліннями, або уточнюють їх.

Застосування переважно імперативного методу не виключає використання рекомендацій, погоджень, наявності права вибору в поведінці підлеглого суб'єкта. Так, податкові органи можуть надати підприємствам податковий кредит (відстрочку платежу) на підставі спеціальної угоди. Крім того, часткова диспозитивність поведінки підлеглої сторони — платника податків — може виявлятися й у можливості податкового планування. Однак усі ці особливості в кінцевому підсумку підлегли методу владних приписів.

## ■ § 2. Система фінансового права

Правова форма певного виду суспільних відносин формується, виходячи зі змісту і завдань тих відносин, що вона регулює. Саме тому правова форма при реалізації цих цілей може включати різні інститути, підгалузі, що часом виходять за межі однієї галузі права. У цьому випадку можливий аналіз правових норм і інститутів права в сукупності



з іншими галузями науки, що конкретизують розглянутий об'єкт. Такими галузями знань можуть виступати філософія, історія, економіка й інші. Правова форма суспільних відносин, охоплюючи сукупність норм і правових інститутів, підлегла змісту регульованих відносин, їх структурі і завданням державного регулювання. Надаючи правової форми певній групі відносин, держава виходить з їх змісту, цілей і завдань на конкретному етапі розвитку.

Для галузі фінансового права характерний набір інститутів, що забезпечує всі сторони й елементи юридичного режиму руху державних коштів. Необхідно, природно, враховувати, що інститути фінансового права передбачають регулювання тільки в рамках галузі і мають спеціалізований характер стосовно певної групи правових норм.

Таким чином, галузь фінансового права містить весь комплекс норм, що регулюють відносини, що становлять предмет фінансового права, і забезпечують правове регулювання руху державних коштів. Кожний з інститутів реалізує більш вузькі цілі.

На сучасному етапі в системі правового регулювання фінансових відносин склалася специфічна ситуація, викликана швидким розвитком практично всіх складників фінансової системи держави. Мова йде про міру інституціональності фінансового права як галузі. Справа в тім, що галузевий режим регулювання визначається сукупністю елементів: методом регулювання, юридичним інструментарієм, принципами, наявністю галузі законодавства і кодифікованого акта. У той же час ці елементи для фінансового права в даний момент характерні не в повному обсязі. І хоча фінансове право розглядається як галузь права, воно формується через становлення і розвиток інститутів: бюджетного права, податкового права і т. д. Іншими словами, при відсутності загального йде розвиток частки. Ця тенденція і її подальший розвиток можуть негативно позначитися на нормотворчих і правозастосовних процесах у фінансовій сфері, оскільки недооцінка загальногалузових засад у правовому регулюванні тих чи інших суспільних відносин може призвести до незв'язаності, розбіжності і конфліктності всієї системи взагалі.

Якщо виходити з визначення галузі права, то це насамперед відносно замкнута частина системи права, яка включає сукупність норм, що регулюють суспільні відносини у певній сфері діяльності людей, і має принципову своєрідність. Саме замкнутою частиною системи права є фінансове право.

Норми фінансового права обумовлені публічною, тобто загально-визначальною для країни діяльністю, а саме діяльністю з формування грошових фондів для загальнодержавних потреб, для утримання державних органів та їх матеріально-фінансового забезпечення. Це стосується не лише діяльності органів влади, але й органів, що здійснюють її відповідно до Конституції України і встановлених розмежувань компетенції в даній сфері. У ході цієї діяльності формується система бюджетів, що зосереджує кошти для потреб загального значення. Такий же публічний характер має і діяльність органів місцевого самоврядування з формування місцевих бюджетів. Вона спрямована на задоволення місцевих інтересів, які мають загальне значення для даної території, забезпечує формування муніципальних коштів у цих цілях. Отже, публічний характер мають і норми права, що регулюють відносини по встановленню податків органами місцевого самоврядування та їх справлянню в місцеві бюджети. Відповідно всі ці відносини є владно-майновими.

Фінансове право включає досить широку сукупність фінансово-правових норм, об'єднаних у певну систему. Ця система розбита на групи, що характеризуються специфічними особливостями, логічною структурою. У такий спосіб система фінансового права являє собою сукупність фінансово-правових норм, що обумовлюють внутрішню побудову фінансового права, зміст і особливість розташування його інститутів.

Фінансовому праву притаманні певні ознаки.

1. Однорідність фактичного змісту, що передбачає регулювання чітко визначеного різновиду відносин, пов'язаних з рухом централізованих і децентралізованих фондів

2. Єдність норм, що утворюють фінансове право. Вони становлять єдину систему, що визначається однорідним фактичним змістом. Це забезпечує регулювання даного різновиду фінансових відносин, що не виключає спеціалізації юридичних норм усередині інституту.

3. Законодавча відособленість, що означає зовні відособлене закріплення основних положень галузі в нормах, що її утворюють.

В основі класифікації як безпосередньо галузі права, так і інших підрозділів, традиційно лежить предмет правового регулювання, тобто коло суспільних відносин, регульованих нормами того чи іншого правового утворення як первинного, так і вторинного рівня. На первинному рівні виділяються галузі права, правові інститути (субінститути) та їх об'єднання — підгалузі. На другому рівні виділяються

вторинні утворення: комплексні галузі права, комплексні і змішані правові інститути, що використовують кілька юридичних режимів регулювання в їх об'єднанні. Якщо безпосередньо галузь права — це сукупність норм, що регулюють особливі види суспільних відносин, що за своїм економіко-правовим і соціальним змістом вимагають відособленого, самостійного регулювання, то правовий інститут — це підрозділ (група) юридичних норм усередині галузі.

Юридичні норми утворюють галузь права не безпосередньо, а через інститути. Формування галузі може охоплювати кілька ступеней (інститут — складний інститут — підгалузь — галузь). Наприклад, податкове право займає чітко виражене положення. З одного боку, до нього входять інститути вузької групи відносин (інститут місцевих податків і зборів, оподаткування юридичних осіб тощо), з другого — складний інститут податкового права є одним з елементів, що утворюють цільну галузь фінансового права.

Фінансове право включає досить велику сукупність фінансових норм, об'єднаних у певну систему. Ця система розбита на групи, що характеризуються специфічними особливостями, логічною структурою. Система фінансового права — об'єктивна сукупність суспільних фінансових відносин, що визначає внутрішню структуру фінансового права, зміст і особливість розміщення норм, які регулюють фінансові правовідносини.

У системі фінансового права виділяються частини, підгалузі, інститути. Норми фінансового права залежно від особливостей регульованих ними відносин утворюють окремі структурні підрозділи. У системі галузі фінансового права існує кілька підсистем, інститутів, які можна виокремити в розділи.

Загальна частина акумулює інститути, що закріплюють загальні підходи до регулювання фінансової системи, які стосуються всіх норм Особливої частини. Загальна частина охоплює норми, що ніби винесені за дужки. У дужках — інститути Особливої частини і саме до них застосовуються положення Загальної частини, але вже в конкретному випадку, обумовленому характером інституту. До Загальної частини належать фінансово-правові норми, що закріплюють основні принципи, форми і методи фінансової діяльності; поняття і функції фінансів; систему фінансових органів, їх повноваження; правове положення інших суб'єктів фінансового права; загальні положення організації фінансового контролю.

Норми Загальної частини конкретизуються в Особливій частині, що складається з декількох розділів, підгалузей, що включають відповідні інститути. Регулюючи більш вузькі й однорідні за змістом фінансово-правові інститути, вони утворюють певні підгалузі і розділи. Особливу частину становлять фінансово-правові норми, що регулюють відносини у сфері бюджетної системи; державних доходів і видатків; обов'язкового державного страхування; кредитування; публічного регулювання банківської діяльності; валютного регулювання.

### ■ § 3. Джерела фінансового права

Традиційно джерелами права вважаються нормативно-правові акти, санкціоновані звичаї, прецеденти (судові чи адміністративні), міжнародні угоди. Є кілька підходів до розгляду джерела права:

- соціально-економічний, який визначає сукупність соціально-економічних факторів, що регулюють об'єктивні закони;
- державно-політичний — характеризує реалізацію державної волі в конкретних правових нормах;
- юридичний — специфічний механізм реалізації, що передбачає волю держави в конкретних нормах права.

Джерело фінансового права повинне: установлювати певні правила поведінки, що виключають її індивідуалізацію стосовно окремого суб'єкта; бути виданим компетентним органом (в основному органами державної влади); чітко відповідати матеріальній і процесуальній стороні функціонування.

Таким чином, джерелом фінансового права є форма вираження правотворчої діяльності держави з приводу прийняття компетентними державними органами нормативних актів, що встановлюють норми фінансового права.

Джерела фінансового права можуть бути систематизовані згідно з певними принципами:

1. На підставі владної територіальної ознаки (в основному це стосується видів нормативних актів).
  1. Загальнодержавні нормативні акти.
  2. Республіканські (Автономна Республіка Крим).
  3. Місцеві нормативні акти.

II. За характером правових норм.

1. Нормативні акти, що містять правові норми загального характеру, прийняті компетентними органами у встановленому порядку.

2. Ненормативні акти, що не містять правових норм загального характеру.

III. За особливостями правового регулювання і характером встановлення.

1. *Звичай*, санкціонований компетентними органами у встановленому порядку. Найчастіше йдеться про звичай, до якого робиться відсилання в законі. Звичаєм, як правило, регулюються процесуальні сторони функціонування актів, рамки компетенції державних органів у сфері фінансової діяльності.

2. *Прецедент*, який одержав поширення в державах англо-саксонської системи, особливо при наявності пробілу в законодавстві. Специфіка в даному разі полягає в тому, що правозастосовний орган фактично виступає як нормотворча структура. Багато процесуальних норм народилося в ході судових слухань податкових справ. Так, розгляд податкових правопорушень в американському суді ускладнювався посиланнями на п'яту поправку Конституції США, яка надавала право відмовитися від дачі показань, оскільки це могло призвести до «самозвинувачення». Верховний Суд США, наділений повноваженнями конституційного контролю, відмовив підозрюваному у можливості використовувати п'яту поправку до Конституції у разі розгляду справ про податкові правопорушення.

Подібні ситуації призводять і до необхідності систематизації найважливіших судових рішень. У США судову нормотворчість здійснюють Верховний Суд, апеляційні суди, претензійний суд, федеральні окружні суди і податковий суд США<sup>1</sup>.

3. *Міжнародні договори* (конвенції, угоди). Важливого значення набувають вони при врегулюванні подвійного оподаткування, інших питань оподаткування. Застосування даного джерела не завжди є однозначним. Міжнародні договори наділені різною юридичною чинністю. Якщо в Україні вони мають перевагу над законами, прийнятими Верховною Радою, то в США їх дія рівнозначна законам, і включаються міжнародні договори в систему законодавства нарівні з законами США. Це породжує проблеми як забезпечення правового регулювання цих норм, так і системи гарантій такого забезпечення.

---

<sup>1</sup> Див.: Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики / А. Н. Козырин. – М., 1993. – С. 73–74.

4. *Правова доктрина*, яка характерна для мусульманських країн, де, будучи одним з важливих джерел шариату, заповнює прогалини законодавства відповідно до розпоряджень мусульманської доктрини.

5. *Нормативний правовий акт* — найважливіше, а іноді єдине джерело фінансового права. У деяких випадках інші джерела розглядаються як похідні від нормативного акта.

Норми фінансового права, що містяться в різноманітних нормативно-правових актах, представлені насамперед в актах представницьких і виконавчих органів і органів місцевого самоврядування. Саме вони і являють собою джерела фінансового права. Отже, джерела фінансового права — це правові акти представницьких, виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що містять фінансово-правові норми.

Система нормативно-правових актів і система законодавства, не будучи синонімами, тісно пов'язані й взаємообумовлені. Саме тому аналіз системи фінансового законодавства і дає основне уявлення про джерела фінансового права України.

Необхідно при цьому провести розмежування між системою фінансового права і системою фінансового законодавства. Якщо перша являє собою сукупність відносин, що регулюються фінансовим правом, то система фінансового законодавства — зовнішнє вираження фінансових правовідносин, своєрідне усвідомлення їх суспільством на даному етапі, закріплене за допомогою наявних у його розпорядженні нормативних важелів. Системи фінансового права і законодавства співвідносяться як специфічні філософські категорії змісту і форми.

Фінансове законодавство, виступаючи формою реалізації фінансового права, містить досить широке коло нормативних актів, що регулюють фінансову діяльність. Основу фінансового законодавства повинні складати тільки закони і найбільш важливі підзаконні акти (у більшості випадків — прирівняні до законів. Такими були Декрети Кабінету Міністрів України наприкінці 1992 — на початку 1993 року).

Основою нормативних правових актів, що регулюють фінансові правовідносини, безумовно, є закони. Проте їх використання має деякі особливості. По-перше, варто говорити не про окремі діючі фінансові закони, а про групу взаємозалежних законів (з чітко вираженими відсильними нормами). Наприклад, Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» передбачав дію деяких статей тільки після введення інших нормативних актів (Закону України «Про страхування»).

По-друге, дія багатьох спеціальних фінансових законів неможлива без широкої системи підзаконних актів — інструкцій, роз'яснень. Наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про оподаткування доходів підприємств» від 26 грудня 1992 року передбачав особливий підзаконний акт, прийнятий у вересні 1993 року, що регулював склад витрат, які відносяться на собівартість. У США, наприклад, Закон про підвищену вологість територій передбачає перегляд умов застосування поземельного податку в приливно-відливних зонах, водноболотистих угіддях. Проте до прийняття Управлінням оподаткування відповідних інструкцій податкові інспектори не могли цілком використовувати механізм даного нормативного акта.

Конституція України значно розширила коло питань громадського життя, що визначаються чи установлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної чинності в системі нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 92 Конституції України законами України повинні регламентуватися найбільш важливі суспільні і державні інститути (права, свободи й обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади тощо).

Разом з тим особливістю правового регулювання є те, що відносини регламентуються широкою системою нормативних актів, прийнятих органами різних рівнів. Найбільша соціально важлива частина відносин визначається тільки законами, інші — законами, постановами Верховної Ради, актами Президента і Кабінету Міністрів України, актами центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Термін «законодавство» досить широко використовується в основному в значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, що регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певних галузей права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118). У законах залежно від важливості і специфіки регульованих суспільних відносин цей термін вживається в різних значеннях: в одних мають на увазі лише закони; в інших, насамперед кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони й інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках — також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Частиною національного законодавства відповідно до ст. 9

Конституції України є також діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином, терміном «законодавство» охоплюються закони України; чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в рамках їх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України.

Нормативні акти представлені як законами (спеціальними, такими, що регулюють конкретну галузь права, і загальними), так і нормативними актами компетентних органів (представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, органів управління спеціальної компетенції). Фінансове законодавство саме і включає систему цих нормативних актів. Основи фінансових правовідносин, компетенція державних органів, регулюються конституціями.

Законодавчі акти, що лежать в основі фінансового законодавства, становлять певну систему.

1. *Загальні нефінансові закони* — конституційні закони чи закони, що відносяться до інших галузей права, що містять фінансові норми. Наприклад, найбільш принципові положення, що регулюють основи оподаткування, закріплюються на конституційному рівні (повноваження органів державної влади і управління, загальні принципи оподаткування і т. д.). У деяких випадках приймаються спеціальні конституційні й органичні закони — Закон ФРН про фінансову допомогу Федерації і земель 1969 року; Конституційний закон про фінанси, що визначає компетенцію Федерації і земель Австрії у сфері податків; Органичний закон 1979 року про статус автономії Країни Басків (Іспанія), розділ III якого цілком присвячений фінансовим питанням<sup>1</sup>.

2. *Загальні фінансові закони* — в основному їх представляють закони, що регулюють основи фінансової системи. Це переважно фундаментальні закони, що встановлюють основи бюджетної системи, місце її окремих елементів. В Україні вони практично не представлені, хоча й обговорювалися перспективи розробки фінансового кодексу, закону про фінанси.

3. *Загальні інституційні закони* — законодавчі акти, що містять положення, які регулюють окремі інститути в цілому, їх основи, голо-

<sup>1</sup> Див.: Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики / А. Н. Козырин. — С. 82–83.



вні характеристики. У даних актах відсутня деталізація конкретних видів понять. В основному до них належать бюджетні і податкові кодекси, що поєднують матеріальні і процесуальні сторони, а також основні закони загального характеру (Закон України «Про Державну податкову службу в Україні», Закон України «Про систему оподаткування» та ін.).

4. *Спеціальні інституційні закони* — законодавчі акти, що регулюють окремі частини фінансових інститутів. До них належать, наприклад, закони, що містять характеристику окремого виду податку, детальний механізм його обчислення і сплати.

## § 4. Фінансове право в системі права

Рух коштів регулюється комплексом правових галузей, що входять у систему права. Природно, що кожна галузь визначає свій аспект регулювання, відмежовуючи групу однорідних відносин, до яких застосовується специфічний галузевий метод регулювання. Фінансове право, беручи участь у цьому регулюванні, згідно зі своїм предметом і методом не виключає встановлення стійких зв'язків з іншими галузями права, які у тому чи іншому ступені торкаються об'єкта фінансово-правового регулювання. Явище, що вимагає всебічного правового регулювання, передбачає сполучення двох суперечливих процесів. З одного боку, необхідно розкласти це явище на складові, які і повинні бути у сфері уваги окремих галузей права, що регулюють конкретну сторону проблеми своїми специфічними методами. З другого боку, важливо з'єднати окремі режими правового регулювання в єдиний процес, визначити і погодити межі зіткнення окремих галузей. Наприклад, факт одержання заробітної плати фізичною особою передбачає виникнення чи реалізацію трудових правовідносин, податкових (пов'язаних зі сплатою прибуткового податку), цивільних (приміром, при погашенні кредитів чи відсотків на них безпосередньо із зарплати) тощо. Саме тому дуже важливо визначити місце фінансового права в системі права.

Регулювання відносин, пов'язаних з рухом публічних грошових фондів, передбачає певний фінансово-правовий аспект цього процесу. Він визначається низкою обставин<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Див.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристь, 2000. – С. 35.

- 1) фінансово-правові відносини спрямовані на мобілізацію публічних грошових фондів;
- 2) зібрані кошти спрямовуються на забезпечення функцій і завдань держави, органів місцевого самоврядування;
- 3) йдеться про визначеність умов виникнення, зміни і припинення грошових відносин;
- 4) обумовлюється функціями державних органів у сфері фінансової діяльності.

Особливості, своєрідність і зміст фінансового права найповніше розкриваються при співставленні й відмежуванні його від інших галузей права. Фінансові правовідносини, що передбачають як обов'язкового суб'єкта державу, пов'язані з багатьма сторонами її функціонування. Конституційне право, що має базове значення для всіх правових галузей і інститутів, відіграє таку ж роль і щодо фінансового права. Так, Конституція України встановлює пріоритет міжнародних угод над нормами національного законодавства. Принципове значення для формування і функціонування всієї системи фінансового законодавства має і норма Конституції, відповідно до якої закони й інші правові акти не повинні суперечити Конституції. Крім того, деякі норми конституційного права одночасно містять основні засади фінансового права. Так, стаття 67 Конституції України містить положення, відповідно до якого громадянин зобов'язаний платити законно встановлені податки і збори. Ця ж стаття виконує охоронні функції і захищає інтереси всіх платників, оскільки містить положення, що забороняє необґрунтоване збільшення податкового тягаря шляхом надання податковим нормам зворотної сили.

Взаємодія фінансового права й адміністративного права виявляється у встановленні відповідальності за порушення фінансового законодавства. Охоронна функція фінансового права обумовлена тим, що адміністративна відповідальність забезпечує виконання платниками податків їх обов'язків. Наприклад, відповідальність за порушення податкового законодавства містить разом з фінансовими і систему адміністративних санкцій. При цьому застосування адміністративних санкцій за фінансові правопорушення також неможливе без використання категорій фінансового права.

Особливий інтерес становлять співвідношення фінансового і цивільного права. Хоча фінансове право є публічною галуззю, між ним і цивільним правом існує найтісніший зв'язок. Фінансове і цивільне право пов'язані настільки тісно, що дають підстави одним бачити у фінансо-

вому праві додаток до цивільного права, а іншим — твердити, що цивільне право повинне бути підлегле фінансовому праву. Однак подібне тлумачення взаємозв'язку фінансового і цивільного права здатне лише увести від суті справи. Фінансове право охоплює регулювання господарських процесів як і цивільне, але в зовсім інших аспектах, іншими методами. Такі категорії цивільного права, як дохід, майно, споживання (витрата), видатки і багато іншого використовуються у фінансовому праві, де вони формуються та інституціоналізуються.

До майнових відносин, які засновані на адміністративному чи іншому владному підпорядкуванні однієї сторони іншій, у тому числі до фінансових і адміністративних відносин, цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не передбачено законодавством. Таким чином, за загальним правилом, норми цивільного права не застосовуються до бюджетних, податкових відносин. Дане розмежування надзвичайно важливе, оскільки фінансові відносини також тісно пов'язані з майном. Однак не слід забувати і про можливі винятки, коли ті чи інші положення цивільного законодавства застосовуються у сфері фінансового регулювання.

Саме цивільне право регулює відносини, реалізація яких передбачає досягнення певних господарських результатів. Після одержання таких результатів вступає в дію фінансове право, що визначає розміри і порядок сплати відповідних платежів, санкції за ухилення від сплати податків, зборів тощо. Таким чином, фінансове право ніби підключається до відносин, що регулюються цивільним правом. У багатьох випадках фінансове право прямо посилається на цивільно-правові інститути (власність, відкриття спадщини, дарування) і поняття (договір купівлі-продажу, передача права власності).

Низка комплексних категорій характерна для фінансового і трудового права. Наприклад, особливості оподаткування пенсій чи дія специфічного механізму відрахувань у державний Пенсійний фонд дуже схожі з податковими важелями і включаються до переліку податків, зборів і платежів, що регулюються Законом України «Про систему оподаткування», хоча і визначаються предметом трудового права.

Зв'язок фінансового і кримінального права має двоїсту природу. З одного боку, окремі норми кримінального права спрямовані на захист об'єктів, що є об'єктами фінансово-правового регулювання. З другого боку, кваліфікація деяких злочинів неможлива без застосування категорій фінансового права і норм фінансового законодавства.

Досить активно застосовуються нормативні акти міжнародного права, що регулюють фінансову діяльність. Так, договори (конвенції, угоди) про усунення подвійного оподаткування пов'язують Україну з багатьма державами (Великобританією, Польщею та ін.). Особливістю подібних зв'язків фінансового і міжнародного права є вища юридична чинність міжнародних договорів порівняно із вітчизняними законами.

## § 5. Фінансове право як наука

При аналізі фінансово-правових відносин необхідно розмежовувати фінансове право як галузь права, як навчальну дисципліну і як науку. Фінансове право як галузь охоплює сукупність правових норм, що регулюють фінансову діяльність держави й органів місцевого самоврядування. Фінансове право як навчальна дисципліна, навчальний курс включає вивчення правових норм, передбачає навчання фінансовому праву. Фінансове право як наука містить у собі сукупність знань, категорій, положень, що відображають зміст фінансово-правових норм, особливості їхнього застосування на практиці.

Наука фінансового права складається з наукових досліджень учених юристів-фінансистів. Будучи суспільною наукою, фінансове право коректується поглядами, дослідженнями зі сфери конституційного, адміністративного та інших галузей права. Це пов'язано насамперед з тим, що предметом вивчення фінансово-правової науки є суспільні процеси, що визначаються рухом публічних грошових фондів.

Розробка проблем державних фінансів сформувала певні знання в галузі фінансів, специфічних норм регулювання. У зародкових формах вони зустрічаються в законах Хаммурапі, Руській Правді, Великій Хартії вольностей. Більш стійкої форми погляди на фінанси набувають на рубежі XVI–XVII століть у роботах Ж. Бодена, Т. Гоббса, Ш. Монтеск'є. До середини XVIII століття з'являються спеціальні дослідження в цій галузі: Зонненфельса («Основні начала поліції, комерції й фінансів», 1776 р.), Юсті («Докладне міркування про податки та податі», 1755 р.; «Система фінансів», 1766 р.). До цього ж періоду належать роботи У. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо. У XIX столітті фінансово-правова наука фактично сформувалася в цілому і відбувалася її деталізація на рівні окремих інститутів. Такими дослідженнями стали ро-

боти Г. Єллінека («Бюджетне право»), А. Вагнера, Л. Штейна. У ХХ сторіччі науку фінансового права в Західній Європі розвивали переважно представники французької школи П. Годме і Г. Жез.

Основи фінансової науки в Росії почали закладатися і відносно чітко оформлятися на рубежі XVII–XVIII століть. Найбільш помітними у той період були роботи І. Т. Посошкова (наприклад, «Про злиденність і багатство»). Активний поштовх розвитку фінансових і фінансово-правових поглядів надали дослідження вчених XIX століття (М. Ф. Орлова «Про державний кредит»; Є. Г. Осокіна «Декілька спірних питань з історії фінансового права»; М. М. Сперанського «План фінансів»; М. І. Тургенєва «Досвід теорії податків» та ін.). Неможливо сьогодні уявити всебічне і динамічне дослідження практично жодної проблеми фінансового права без фундаментальних робіт Є. М. Берендтса, І. Я. Горлова, С. І. Іловайського, В. О. Лебедєва, Д. М. Львова, Ф. Б. Мільгаузена, І. Х. Озерова, І. Т. Тарасова, І. І. Янжула.

Певні труднощі, які були відображенням економічних, політичних, соціальних проблем, переживала фінансово-правова наука на початку ХХ століття. Ці суперечливі процеси одержали відбиття в роботах представників фінансово-правової науки (П. С. Гензеля, М. Д. Загряцкова, С. А. Котляревського, С. Д. Крилова, Е. Е. Понтовича). Новий якісний етап у розвитку фінансово-правової науки пов'язаний з 50–60-ми роками, коли з'являються фундаментальні підручники і монографії А. М. Гурвича, М. І. Піскотіна, Ю. А. Ровинського, С. Д. Ципкіна, В. В. Бєсчеревних. Саме в цей час побачили світ роботи, які не втратили свого значення ще й дотепер (наприклад, монографія Ю. А. Ровинського «Основные вопросы теории советского финансового права»).

Певні успіхи науки фінансового права в 70–90-х роках ХХ століття пов'язується з іменами В. В. Бєсчеревних («Компетенція Союзу РСР в галузі бюджету», 1976 р.), Л. К. Воронової («Правові основи видатків державного бюджету в СРСР», 1981 р.), С. Д. Ципкіна («Доходи державного бюджету СРСР. Правові питання», 1973 р., «Фінансово-правові інститути і їх роль в удосконаленні фінансової діяльності держави», 1984 р.), Н. І. Хімічевої («Суб'єкти радянського бюджетного права», 1979 р.), Активно працюють у цей період провідні спеціалісти в галузі фінансового права О. М. Горбунова, Т. С. Єрмакова, Л. Н. Коган, В. Е. Кузниченкова, Н. А. Куфакова, Л. С. Малокотін.

Початок 90-х років ХХ століття ознаменувався деякою зміною умов і орієнтирів у розвитку фінансово-правової науки, що були викликані

особливостями законодавчого регулювання фінансової діяльності в Україні. Фундатором фінансово-правової науки в Україні в цей період є Л. К. Воронова. Фактично усі більш менш помітні дослідження в цій сфері виходили під її керівництвом і з її участю, та й школи, що виникли в Україні до початку ХХІ століття, створювалися при її особистій участі. В останнє десятиліття в Україні поряд з фундаментальною фінансово-правовою школою, очолюваною Л. К. Вороновою у Києві, виникають центри, що активно займаються цією же проблематикою (кафедра конституційного і адміністративного права в Чернівецькому державному університеті імені Ю. Федьковича; кафедра фінансового права в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого; кафедра фінансового права в Академії державної податкової служби України).

## **Контрольні питання**

1. У чому особливості відносин, що становлять предмет фінансового права?
2. Який метод правового регулювання використовує фінансове право та в чому його специфіка?
3. Розкрийте систему фінансового права.
4. Джерела фінансового права.
5. З чого складається фінансове законодавство?
6. Визначте місце фінансового права в сучасній правовій системі України.
7. Наука фінансового права та її розвиток.

## Розділ 3

# Фінансово-правові норми і фінансові правовідносини

## § 1. Поняття та види фінансово-правових норм

*Фінансово-правова норма* — це встановлене державою та забезпечене її примусовою силою загальнообов'язкове правило поведінки суб'єктів суспільних відносин, що виникають і розвиваються в процесі мобілізації, розподілу і витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів, яке встановлює права та обов'язки їх учасників і має імперативний характер.

Норми фінансового права, як і будь-якої іншої галузі права, — це загальнообов'язкові правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, що встановлені державою та забезпечені її примусовою силою, тому їм властиві загальні риси правової норми, а саме: вони є правилом поведінки суб'єктів, владним приписом держави та мають регулятивний, формально визначений і загальнообов'язковий характер. Але при цьому вони мають й особливості, притаманні виключно цій галузі права, обумовлені специфікою предмета правового регулювання: їх змістом є правила поведінки учасників особливого виду суспільних зв'язків саме у процесі фінансової діяльності держави. Ці правила виявляються в наданні суб'єктам таких відносин суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, здійснення яких забезпечує планомірну мобілізацію, розподіл та витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів фінансових ресурсів відповідно до потреб і інтересів держави та суспільства.

Саме те, що фінансово-правові норми регулюють відносини в галузі фінансової діяльності держави і виступають засобом реалізації публічних інтересів, надає їм імперативного характеру. Такі норми вміщують державне веління щодо поведінки посадових осіб органів держави, підприємств й організацій, а також окремих громадян з приводу створення відповідних грошових фондів, розподілу й перерозподілу коштів, що містяться в них, а також їх належного і доцільного використання.

*Імперативний характер* фінансово-правових норм означає:

1) що в таких нормах містяться категоричні приписи (дозволи, заборони та ін.) щодо виконання відповідних дій у сфері фінансів, обумовлені перш за все імперативним методом правового регулювання фінансових відносин;

2) категорична форма припису виключає зміну умов та обставин, що містяться в фінансово-правових нормах, самими учасниками відносин, тобто виключає можливість зміни положень норм за волевиявленням будь-якої зі сторін;

3) імперативність таких норм поширюється не тільки на суб'єктів, які повинні слідувати їм, але й на суб'єктів, які видають такі приписи. Державні органи, уповноважені видавати такі веління, теж пов'язані вимогами фінансово-правових норм;

4) такий імператив передбачає додержання моделі поведінки, яка закріплена нормою, незалежно від згоди учасників цих відносин. Причому порушення приписів, що містяться в фінансово-правовій нормі, є порушенням фінансової дисципліни та тягне за собою відповідні санкції.

Сучасний етап характеризується посиленням імперативного характеру фінансово-правових норм у зв'язку з підсиленням фінансового контролю за діяльністю суб'єктів у фінансовій сфері.

Імперативність фінансово-правових норм виявляється в усіх видах таких норм (щодо засобу впливу на суб'єктів відносин, який визначає характер їх юридичних прав та обов'язків), як у зобов'язуючих і забороняючих, так і в уповноважуючих. Так, *зобов'язуючі фінансово-правові норми* вимагають від учасників відносин здійснення відповідних позитивних дій у напрямках мобілізації, розподілу або витрачання фінансових ресурсів, наприклад, зобов'язують відповідних суб'єктів сплачувати податки, здійснювати податкову звітність; Нацбанк України внести суми грошових коштів у разі перевищення кошторисних доходів над видатками, тощо. Такі норми містяться у всіх нормативних актах (законах), що регулюють здійснення фінансової діяльності.

*Забороняючі фінансово-правові норми* вимагають стримуватися від відповідних дій з метою дотримання фінансової дисципліни, приміром, заборонено здійснювати суб'єктами валютні операції без придбання ліцензій Нацбанку; безпірно списувати кошти з рахунків, на яких обліковуються кошти Державного бюджету та місцевих бюджетів у рахунок погашення зобов'язань бюджетних установ, нецільове використання бюджетних коштів тощо.



В уповноважуючих фінансово-правових нормах імперативність виявляється дещо своєрідно. Такі норми надають суб'єктам права на здійснення відповідних позитивних дій, але у чітко передбачених нормою межах. При застосуванні таких норм певні права сполучаються з імперативністю велінь, коли встановлюються суворі межі здійснення таких прав, наприклад, бюджетна установа має право використовувати надані кошти з бюджету, але у чіткій відповідності з бюджетним призначенням та кошторисом; кредитна установа наділена правом надавати кредити, але за умов, закріплених у законодавстві. Тобто уповноважений орган повинен приймати найбільш доцільне рішення відповідно до законодавства і конкретних умов, але у межах, які чітко визначені й закріплені такою нормою.

Залежно від змісту фінансово-правові норми розподіляються на:

- 1) *матеріальні*, такі, що закріплюють види й обсяг доходів і витратків відповідних фондів. Такі норми визначають матеріальний зміст юридичних прав та обов'язків учасників фінансових правовідносин;
- 2) *процесуальні*, такі, що закріплюють порядок (процедуру) дій у напрямках мобілізації, розподілу та витрачання фондів коштів. Фінансове право, на відміну від інших галузей права, поєднує у собі матеріальні й процесуальні норми.

Внутрішня будова, тобто *структура* фінансово-правової норми така ж, як і в інших норм права, але в її складових частинах відбиваються особливості фінансових відносин, які нею регулюються. Гіпотеза фінансово-правової норми вказує умови, за наявності яких діє норма та у суб'єктів виникають передбачені нормою права і обов'язки у сфері фінансів. Вона встановлює типові фактичні обставини, з якими пов'язується виникнення правовідносин. Причому ці обставини чітко і конкретно виражаються нормою. Виходячи з цього, гіпотеза фінансово-правової норми має безумовно визначений характер. Диспозиція розкриває зміст правила поведінки, вказує, якою саме має бути поведінка учасників відносин при наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин, вимагає відповідної поведінки сторін фінансових відносин та не допускає відхилення від неї.

Санкція фінансово-правової норми передбачає наслідки за невиконання чи неналежне виконання приписів норми, визначає вид та міру юридичної (адміністративної, кримінальної, фінансово-правової тощо) відповідальності порушникам. Але фінансово-правові санкції мають певні особливості, а саме:

- 1) мають, як правило, грошовий характер та застосовуються у вигляді штрафу, пені, примусового списання коштів, припинення фінансування тощо;
- 2) поширюються на всіх учасників фінансових правовідносин;
- 3) сполучають у собі правовідновлювальні й карні (штрафні) елементи, тобто здійснюється не лише покарання винної особи, але й забезпечується належне виконання її фінансового обов'язку;
- 4) відбивають безпосередній зв'язок з фінансово-правовою відповідальністю.

## § 2. Фінансові правовідносини: поняття, особливості та структура

*Фінансові правовідносини* — це урегульовані нормами фінансового права економічні відносини, що виникають, змінюються і припиняються в процесі мобілізації, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, і мають державно-владний і майновий характер<sup>1</sup>.

Держава, здійснюючи фінансову діяльність, регулює процеси, пов'язані з розподілом і перерозподілом сукупного суспільного продукту і національного доходу, впливає на процеси нагромадження капіталу. Такі відносини для держави мають першорядне значення, оскільки з матеріальної точки зору забезпечують можливість виконання її завдань і функцій. Тому за допомогою норм права вона прагне організувати і врегулювати такі суспільні зв'язки належним чином, надає їм відповідної форми і змісту, в результаті чого такі відносини стають фінансово-правовими. Фінансові правовідносини є юридичною формою вираження й закріплення фінансових (економічних) відносин, що можуть існувати лише в правовій формі. Поза правовідносинами фінансова діяльність нездійсненна, оскільки тільки при закріпленні й взаємозалежних юридичних правах і обов'язках суб'єктів, реалізація яких забезпечується можливістю державного примусу, можуть бути створені відповідні фонди фінансових ресурсів, а також здійснені розподіл і належне використання фінансових ресурсів відповідно до намічених цілей, планів і програм.

<sup>1</sup> Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений : монография / О. А. Дмитрик / под ред. Н. П. Кучерявенко. — Харьков : Легас, 2004. — 160 с.

Фінансовим правовідносинам, як і будь-яким правовідносинам, притаманні загальні ознаки: вони виникають на основі норм фінансового права, які закріплюють ту модель поведінки для сторін правовідносин, що буде згодом реалізована у фінансових правовідносинах; характеризуються наявністю у сторін суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Фінансово-правова норма точно окреслює те коло суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, якими наділені суб'єкти правовідносин. При цьому їх вимоги визначають позитивну поведінку суб'єктів, якої вони можуть і повинні додержуватися, реалізуючи свої права й обов'язки; являють собою суспільний зв'язок конкретних осіб, тобто учасники фінансових правовідносин завжди визначені конкретно. Ця ознака дозволяє чітко окреслити межу між фінансово-правовою нормою, у якій зазначені всі особи, здатні бути учасниками фінансових правовідносин, і фінансовим правовідношенням, у якому беруть участь конкретні суб'єкти; здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків забезпечене можливістю державного примусу. Це положення обумовлене насамперед державними інтересами й інтересами громадянського суспільства, що реалізуються у фінансових правовідносинах.

Проте фінансові правовідносини мають особливості, обумовлені специфікою предмета і методу фінансового права, а саме:

1) фінансові правовідносини являють собою юридичну форму вираження та закріплення фінансових відносин, які в свою чергу є формою відповідних економічних відносин<sup>1</sup>. Виходячи з цього, визначення сутності таких суспільних зв'язків поєднано з обов'язковим розглядом фінансових (економічних) відносин;

2) причиною, першоосновою виникнення, зміни і припинення фінансових правовідносин є фінансова діяльність держави, яка являє собою планомірний процес мобілізації, розподілу і витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій державою;

3) фінансові правовідносини мають майновий чи, точніше, грошовий характер. Усі фінансові правовідносини виникають і розвиваються саме при формуванні, розподілі і витрачанні коштів, необхідних для реалізації завдань як соціально-економічного розвитку, так і забезпечення безпеки й обороноздатності країни й ін. Майновий характер фінансових правовідносин означає реальний, відповідним чином ор-

---

<sup>1</sup> Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Изд-во МГУ, 1960. – С. 134.

ганізований рух грошових коштів, результатом якого стає створення й використання фондів коштів;

4) однією зі сторін фінансових правовідносин завжди виступає держава в особі уповноваженого державного органу (органу місцевого самоврядування). Саме держава, здійснюючи фінансову діяльність, зацікавлена в ефективності і раціональності процесів мобілізації, розподілу, використання фінансових ресурсів і тому для задоволення потреб публічного характеру вона наділяє свої органи владними повноваженнями, у результаті чого фінансові правовідносини реалізуються за принципом «команда-виконання»: державні органи видають розпорядження, що є обов'язковими для виконання іншими учасниками цих правовідносин. Крім того, держава визначає коло, а також права й обов'язки (правовий статус) суб'єктів фінансових правовідносин. Виходячи з цього, фінансові правовідносини мають державно-владний характер, і тому в них не буває рівності сторін. Наявність уповноваженого державою органу як обов'язкового учасника таких відносин обумовлюється самою сутністю фінансової діяльності держави та імперативним методом правового регулювання, що притаманний фінансовому праву.

Визначення фінансових правовідносин як таких, що мають майновий і державно-владний характер, дозволяє охарактеризувати їх як владні-майнові та дає змогу відмежувати ці суспільні зв'язки від цивільних правовідносин, які є грошовими, і адміністративних правовідносин, які теж бувають владно-майновими<sup>1</sup>;

5) фінансові правовідносини виникають, змінюються і припиняються завжди на підставі закону (фінансово-правового акта), а не за волевиявленням сторін. Держава, з огляду на важливість цих відносин, регулює їх шляхом видання саме закону — акта, що має вищу юридичну чинність. Відповідно і їх зміна або припинення повинні здійснюватися тільки таким актом. Так, ч. 2 ст. 92 Конституції України встановила, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи

<sup>1</sup> Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — С. 138–139.

тощо. Виходячи з цього, виникнення і розвиток фінансових правовідносин передбачається прямо і безпосередньо фінансово-правовими нормами (а саме законами), вони не можуть виникати і розвиватися за власним розсудом сторін, на підставі договорів.

Ці особливі риси, взяті разом, визначають специфіку фінансових правовідносин. Жодна з цих рис окремо не може їх характеризувати повною мірою.

Для виникнення, зміни і припинення фінансових правовідносин необхідна наявність *юридичних фактів* — життєвих обставин, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин, які мають місце в реальному житті і не створюються нормою фінансового права, а тільки визнаються нею. Наприклад, для виникнення обов'язку громадянина щодо сплати податку з власників транспортних засобів необхідна наявність об'єкта оподаткування — конкретного транспортного засобу відповідно до Закону України від 11 грудня 1991 р. (в ред. від 6 грудня 2006 р.) «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів».

Фінансові правовідносини, як і будь-які інші правовідносини, мають свою структуру, елементами якої є: 1) суб'єкти, тобто учасники правовідносини; 2) об'єкт; 3) юридичний і фактичний зміст.

Суб'єктами фінансових правовідносин є особи, які на підставі фінансово-правових норм є реальними його учасниками. При цьому необхідно розрізняти суб'єктів фінансових правовідносин і суб'єктів фінансового права. Суб'єкт фінансового права — це носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків у сфері фінансової діяльності держави, що має потенційну можливість участі у правовідносинах. Права й обов'язки належать їм у силу дії фінансово-правових норм, незалежно від їх участі у конкретних правовідносинах. При реалізації своїх прав і обов'язків вони вступають у фінансові правовідносини як учасники (суб'єкти) правовідносин.

Суб'єкт права — поняття більш широке, ніж суб'єкт правовідносин<sup>1</sup>. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про систему оподаткування» в ред. від 18 лютого 1997 р. усі юридичні і фізичні особи, на яких відповідно до законів України покладений обов'язок сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі), є суб'єктами фінансового (податкового) права. Але як тільки такі особи реалізують цей обов'язок,

<sup>1</sup> Див.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. — Саратов : Саратов. ун-т, 1979. — С. 41–42.

вони стають реальними учасниками (суб'єктами) фінансових правовідносин, які своїми діями забезпечують той практичний ефект, на досягнення якого націлена норма фінансового права.

Традиційно виділяються такі суб'єкти фінансових правовідносин:

- 1) адміністративно-територіальні утворення;
- 2) колективні суб'єкти;
- 3) індивідуальні суб'єкти.

До адміністративно-територіальних утворень належать держава, що, як правило, виступає в особі уповноважених нею органів (Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Президента України, Міністерства фінансів, Державної податкової адміністрації, Державного казначейства тощо), і адміністративно-територіальні одиниці (наприклад, Автономна Республіка Крим, міста, райони тощо) також в особі відповідних уповноважених органів. Останні беруть участь, наприклад, у бюджетних правовідносинах: відповідно до норм Конституції України і Бюджетного кодексу України вони мають право на формування відповідних бюджетів; у відносинах із приводу державного кредиту: одержують державні і місцеві позики, тощо.

До колективних суб'єктів належать органи державної влади й управління, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, підприємства й установи різних форм власності, громадські організації.

Органи державної влади й управління (Верховна Рада, Міністерство фінансів тощо), не тільки можуть, але й зобов'язані брати участь у таких відносинах, що виражає їх компетенцію по здійсненню прав та обов'язків у відповідних напрямках фінансової діяльності. При цьому звернемо увагу, що згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі й у межах їх повноважень й засобами, передбаченими Конституцією та законами України, що має бути основоположною засадою при здійсненні ними фінансової діяльності. Виходячи з цього, їм потрібно порівнювати свою поведінку з наданими державою правами та обов'язками, які ретельно та докладно визначені нормами фінансового права.

Певне коло суб'єктів фінансових правовідносин являють собою підприємства, установи, організації різних форм власності, які сплачують податки та інші обов'язкові платежі в бюджети чи фінансуються з бюджету, стають учасниками банківських і державних позик, тощо.

Індивідуальними суб'єктами фінансових правовідносин є фізичні особи — громадяни України, іноземні громадяни й особи без громадянства, права й обов'язки яких більшою мірою пов'язані зі сплатою податків та неподаткових платежів. Так, ст. 67 Конституції України встановлено, що кожний зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом. Окрім цього, вони можуть брати участь у правовідносинах з приводу страхування, кредитування тощо.

Таким чином, фінансово-правові відносини виникають між такими суб'єктами: 1) між органами державної влади; 2) між органами державної влади й органами державного управління загальної компетенції; 3) між вищестоящими й органами нижчого підпорядкування державного управління (у тому числі фінансовими); 4) між підприємствами і міністерствами, об'єднаннями; 5) між фінансовими органами (кредитними установами) і підприємствами й організаціями; 6) між фінансовими органами і громадянами; 7) між самими фінансовими органами (кредитними установами)<sup>1</sup>.

Об'єктом фінансових правовідносин є централізовані і децентралізовані фонди коштів. Об'єкт фінансових правовідносин завжди пов'язаний з інтересом держави, яку представляє уповноважений орган<sup>2</sup>. Саме за допомогою різних фондів держава забезпечує необхідними фінансовими ресурсами всі заходи, здійснення яких передбачено на сучасному етапі розвитку країни. Фінансова діяльність держави нерозривно пов'язана з фінансами, що є не грошима як такими (коштами), хоча і пов'язані функціонуванням грошей. Фінанси не охоплюють усю сферу останніх, їх змістом є тільки ті з них, за допомогою яких утворюються саме грошові фонди держави (його територіальних підрозділів, а також підприємств тощо)<sup>3</sup>. Таким чином, практичною реалізацією прав і обов'язків суб'єктів у фінансовій сфері (результатом такої діяльності) є утворення і функціонування фондів. Отже, фінансові ресурси зазвичай розподіляються по визначених відносно відособлених групах, що мають цільове призначення, свій порядок використання, джерела надходження коштів і орган, що ними управляє та розпоряджається.

Невід'ємним структурним елементом фінансових правовідносин є також їх юридичний і фактичний зміст. Фактичним (матеріальним)

---

<sup>1</sup> Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. – М. : Юрид. лит., 1982. – С. 47.

<sup>2</sup> Фінансове право : підручник. – Х. : Консум, 1999. – С. 71.

<sup>3</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – С. 1, 2.

змістом фінансових правовідносин є реальна поведінка їх суб'єктів, тоді як юридичним змістом — суб'єктивні юридичні права й обов'язки, що встановлені фінансово-правовою нормою.

Суб'єктивне право у фінансових правовідносинах — це належна фінансовому чи кредитному органу, а також й іншим суб'єктам цих зв'язків для задоволення їх інтересів міра дозволеної поведінки, забезпечена юридичними обов'язками інших осіб відносин, у фінансовій сфері. Суб'єктивне право виражається в чітко визначених юридичних можливостях даної особи, у наявності в неї відомого «юридичного плюсу», причому ці можливості не безмежні, вони чітко позначені по змісту, у цих межах особа і може будувати свою поведінку<sup>1</sup>. При цьому саме обов'язки другої сторони фінансових відносин, що містяться у нормі, виступають гарантією додержання прав управомочених суб'єктів.

Юридичний обов'язок у фінансових правовідносинах це приписана зобов'язаному суб'єкту і забезпечена можливістю державного примусу міра необхідної поведінки, якої повинен дотримуватися цей суб'єкт. Це виражається в активному спонуканні суб'єкта до неухильного виконання вимог і здійснення відповідної позитивної поведінки, запропонованої фінансово-правовою нормою, у результаті чого в таких суб'єктах формується потреба саме до позитивних дій. Виходячи з цього, необхідність чітко дотримувати запропонованої державою моделі поведінки суб'єктами фінансових правовідносин визначається пануванням над їх волею держави, що визначається рамками законів, які регулюють фінансову діяльність. Так, Державне казначейство, здійснюючи управління коштами Державного бюджету, в тому числі в іноземній валюті, і коштами державних позабюджетних фондів, у межах видатків, установлених на відповідний період, забезпечуючи відповідно до встановлених розмірів асигнувань і касового плану цільове фінансування витрат з Державного бюджету, зобов'язано діяти відповідно до розпоряджень держави, що закріплені в нормативно-правових актах.

Отже, юридичні права та обов'язки включають тільки належну та можливу поведінку суб'єктів фінансових правовідносин, тобто юридичний зміст припускає ряд можливих варіантів розвитку цих правових зв'язків залежно від їх спрямованості — мобілізації, розподілу чи використання фондів коштів, тоді як матеріальний зміст свідчить про конкретні дії суб'єктів, а саме про той з варіантів поведінки, що включав юридичний зміст фінансового правовідношення.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — С 114.



Таким чином, фактичний зміст пов'язує фінансові правовідносини з реальними відносинами, а юридичний зміст є правовим засобом формування і забезпечення фактичного змісту. Однак з огляду на імперативність фінансових правовідносин такі дії учасників мають обмежений характер і повинні носити тільки позитивний характер. Але залежно від того, у який фонд — централізований чи децентралізований — будуть мобілізуватися (розподілятися чи використовуватися) фінансові ресурси, ступінь імперативності прав і обов'язків суб'єктів цих відносин буде різним (маються на увазі права й обов'язки суб'єктів, що протистоять державі в особі відповідних органів). Наприклад, при акумулюванні коштів у бюджеті, що є централізованими фондами, визначальну роль відіграє метод обов'язкових платежів, що характеризується насамперед обов'язком юридичних і фізичних осіб внести в цей фонд відповідні обов'язкові платежі податкового характеру, передбачені статтями 14, 15 Закону України «Про систему оподаткування» в ред. від 18 лютого 1997 р.

Окрім того, у вказаних фінансових відносинах усі права й обов'язки чітко, всебічно і повно викладені у Бюджетному кодексі України та інших нормативно-правових актах. Наприклад, Конституція України закріплює основні бюджетні повноваження (тобто права й обов'язки у сфері бюджетної діяльності) держави в особі конкретних представницьких і виконавчих органів, місцевих органів самоврядування, адміністративно-територіальних утворень, які деталізовані в Бюджетному кодексі України, а також в інших законодавчих актах, наприклад, у Регламенті Верховної Ради України (від 16 березня 2006 р.), Регламенті Кабінету Міністрів України (від 18.07.2007 р.), Положенні про Міністерство фінансів України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Щодо децентралізованих фондів як об'єкта фінансово-правових відносин, то тут характер і спрямованість імперативності розпоряджень держави дещо інші, оскільки ступінь деталізації таких відносин значно нижче. Держава чітко й ретельно встановлює форми і методи обліку і контролю за діяльністю таких суб'єктів, приводячи в дію контрольну функцію фінансів, обумовлену реалізацією фіскальних інтересів держави.

Розгляд юридичного змісту фінансових правовідносин дає можливість розкрити юридичну природу таких правових зв'язків, їх правовий характер. Матеріальний зміст визначає напрямки розвитку юридичного змісту фінансових правовідносин, оскільки реальні суспільні відносини ширші та багатші, ніж ті, що передбачені гіпотезою і диспози-

цією фінансово-правової норми. Більш того, аналіз їх взаємодії дає можливість визначити, по-перше, відповідність фінансово-правових норм тим життєвим реаліям, які вони покликані врегулювати; по-друге, показати ті оптимальні результати, на досягнення яких норма спрямована; по-третє, як необхідно удосконалити фінансово-правове регулювання з метою його найбільшої ефективності і доцільності. Так, якщо фінансово-правові норми не відповідають фактичним відносинам і їх тенденціям розвитку, то соціально-економічні наслідки їх реалізації незначні і такі норми фактично не застосовуються в житті, оскільки фінансово-правові норми в цих випадках залишаються на папері і фінансові правовідносини виникають і розвиваються дуже далеко від тієї моделі, що передбачена такою нормою. Наслідком такого явища є неефективність фінансового законодавства.

### § 3. Види фінансових правовідносин

За змістом фінансові правовідносини дуже різноманітні. Так, вони можуть бути класифіковані залежно як від загальноправових характеристик (наприклад, від функцій права, особливостей засобу індивідуалізації суб'єктів відносин), так і залежно від їх галузевої специфіки, а саме:

- 1) структури фінансової системи держави;
- 2) інститутів фінансового права як галузі права;
- 3) юридичного характеру взаємин учасників;
- 4) об'єкта правовідносини;
- 5) тривалості їх існування (дії);
- 6) характеру фінансово-правових норм, що лежать в їх основі;
- 7) цільового призначення;
- 8) форми прояву;
- 9) способів державного захисту тощо.

Зосередимо увагу на розгляді деяких з вказаних видів. Залежно від характеру фінансово-правових норм, що лежать в основі фінансових правовідносин, вони класифікуються на матеріальні і процесуальні. У *матеріальних фінансових правовідносинах* реалізуються права й обов'язки суб'єктів щодо одержання, розподілу і використання визначених фінансових ресурсів, що виражені в конкретному розмірі чи певному виді доходів і видатків. Основний зміст суб'єктивних матеріальних фінансових прав і обов'язків міститься в можливості чи необ-

хідності одержання, сплати, розподілу, перерозподілу, вилучення тощо цих конкретно визначених коштів. Наприклад, матеріальними фінансовими правовідносинами є правовідносини з приводу сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів, тобто це ті відносини, що містять обов'язок платника сплатити податок чи збір і відповідно право податкових органів вимагати його сплати; право місцевого бюджету одержати міжбюджетний трансферт і відповідно обов'язок згідно з бюджетним призначенням надавати бюджетні асигнування тощо.

*Процесуальні фінансові правовідносини* виникають при встановленні форм і методів фінансової діяльності держави, у них виражається юридична форма, у якій відбувається мобілізація коштів у відповідні фонди, а також порядок їх розподілу, контроль за їх використанням тощо. Державно-владний елемент тут виявляється у визначенні і регламентації форм, методів, порядку і термінів надходження коштів, визначенні цілей і заходів, на які вони можуть бути використані. Наприклад, процесуальними фінансовими правовідносинами будуть відносини по бюджетному процесу, що регламентовані нормами Бюджетного кодексу України та іншими нормативно-правовими актами.

Між процесуальними і матеріальними фінансовими правовідносинами існує нерозривний зв'язок, оскільки за допомогою процесуальних фінансових правовідносин здійснюється реалізація матеріальних прав і обов'язків суб'єктів цих відносин у сфері фінансової діяльності.

Залежно від тривалості існування (дій) цих зв'язків фінансові правовідносини можна підрозділити на: 1) ті, що мають періодичний характер; 2) ті, що мають постійний характер; 3) ті, що мають разовий характер. Так, до першого різновиду належать фінансові правовідносини, що мають певні тимчасові обмеження. Наприклад, бюджетні правовідносини, що виникають на основі актів про бюджет, тобто виникають 1 січня і припиняються 31 грудня поточного року; у такому випадку, суб'єкти наділені правами й обов'язками, що мають чітко визначений строк їх реалізації. До другого різновиду належать ті фінансові правовідносини, у яких права й обов'язки їх суб'єктів мають стабільний, тривалий характер і не мають часових обмежень. Наприклад, відносини, що виникають при здійсненні податкового контролю. До третього виду належать фінансові правовідносини, що характеризуються разовим (одноразовим) здійсненням прав і обов'язків, наприклад, сплата державного мита.

Залежно від об'єкта фінансові правовідносини розподіляються на ті, що виникають з приводу мобілізації, розподілу, використання цен-

тралізованих фондів коштів, і фінансові правовідносини, що виникають із приводу мобілізації, розподілу, використання децентралізованих фондів коштів. Така класифікація не тільки дає відповідь, у якій сфері реально діють норми фінансового права, але і з найбільшою повнотою розкриває специфіку об'єкта фінансового правовідношення, а також специфіку методів (способів і прийомів), за допомогою яких здійснюється фінансова діяльність держави.

Залежно від структури фінансової системи фінансові правовідносини класифікуються на ті, що виникають і розвиваються: 1) з приводу мобілізації, розподілу і використання коштів бюджетів різних рівнів; 2) у сфері децентралізованих фінансів; 3) з приводу державного страхування; 4) у сферах банківського і державного кредитів; 5) з приводу створення і функціонування позабюджетних фондів.

Фінансові правовідносини можуть бути класифіковані залежно від їх змісту. Слід зауважити, що як юридичний зміст фінансових відносин, тобто права й обов'язки, так і фактичний — поведінка їх учасників характеризуються певною специфікою, що проявляється залежно від того, у якому з напрямків фінансової діяльності держави вони виникають і розвиваються. Виходячи з цього, суб'єкти таких відносин наділені комплексом прав і обов'язків, пов'язаних з мобілізацією, розподілом (перерозподілом) і використанням фінансових ресурсів, зосереджених у централізованих і децентралізованих фондах. Таким чином, фінансові правовідносини класифікуються на ті, що виникають і розвиваються у сфері: 1) мобілізації фінансових ресурсів у відповідні фонди; 2) розподілу (перерозподілу) коштів; 3) використання коштів фондів.

## **Контрольні питання**

1. У чому проявляється імперативний характер фінансово-правових норм?
2. Охарактеризуйте структуру фінансово-правових норм.
3. Визначте підстави класифікації фінансово-правових норм.
4. Визначте поняття та розкрийте особливості фінансових правовідносин.
5. Проаналізуйте структуру фінансових правовідносин.
6. Розкрийте особливості юридичного та фактичного змісту фінансових правовідносин.
7. Охарактеризуйте класифікацію фінансових правовідносин.

## Розділ 4

# Правове регулювання фінансового контролю в Україні

### § 1. Зміст фінансового контролю

До числа загальних функцій управління належить планування, регулювання, керівництво, організація, координація і контроль. Однією з найважливіших функцій державного управління є контрольна діяльність, зокрема, фінансовий контроль. При розгляді співвідношення фінансового контролю і державного управління, стає ясным, що фінансовий контроль є засобом досягнення конкретного завдання, що стоїть перед державою, — установлення правопорядку і законності.

Для фінансового контролю характерні риси, що взагалі притаманні контрольній діяльності, а саме:

- оперативність;
- цілеспрямованість;
- безпосередність;
- обґрунтованість;
- дієвість.

Слід зазначити, що фінансам як економічній категорії, крім розподільної і регулюючої, притаманна також контрольна функція. Вона виявляється як при контролі розподілу валового внутрішнього продукту, так і при витрачанні публічних грошових фондів відповідно до їх цільового призначення. Усе це свідчить про те, що контрольна функція фінансів є об'єктивною основою фінансового контролю.

У сучасних непростих умовах становлення ринкової економіки контрольна функція фінансів набуває особливої актуальності. Це пов'язано з певною специфікою цієї діяльності, що дозволяє активно впливати на економічні процеси. Ефективний фінансовий контроль сприяє прискоренню економічного і соціального розвитку країни, раціональній організації використання всіх наявних ресурсів, забезпеченню збереження загальнодержавної і муніципальної власності. Говорячи про особливості фінансового контролю, слід зазначити, що нині відбувається його ускладнення, усе чіткіше виявляється його

багатоаспектність, оскільки сфера контрольної діяльності усе більше розширюється, охоплюючи недержавні підприємства, громадян, що займаються підприємницькою діяльністю. Фінансовий контроль стає усе більш різноманітним і багатоплановим. Деякі контролюючі органи були скасовані, виникли нові органи, тому систему органів фінансового контролю ще не можна визнати сформованою остаточно.

Сутність фінансового контролю розкривається в основних завданнях, поставлених перед ним, а саме:

а) перевірка своєчасності і повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою й органами місцевого самоврядування;

б) перевірка виконання органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них функцій по формуванню, розподілу і використанню грошових фондів;

в) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій, схоронності коштів і матеріальних засобів;

г) перевірка правильності й ефективності використання публічних грошових фондів;

г) виявлення й усунення порушень фінансової дисципліни;

д) попередження порушень законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку, виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності;

е) виявлення внутрішніх резервів виробництва — підвищення його ефективності, найбільш ощадливого використання матеріальних і грошових ресурсів.

Реалізація перерахованих завдань фінансового контролю є необхідною умовою забезпечення правопорядку і законності в процесі здійснення фінансової діяльності. Однією зі сторін правопорядку у сфері фінансів є фінансова дисципліна.

*Фінансова дисципліна* — це чітке дотримання закріплених нормами права розпоряджень, що регулюють порядок формування, розподілу і використання публічних грошових фондів. Необхідно підкреслити, що вимоги фінансової дисципліни обов'язкові не тільки для підприємств усіх форм власності і громадян, але і для органів державної влади і місцевого самоврядування.

Однак варто враховувати, що *об'єкт* фінансового контролю не обмежується перевіркою тільки грошових фондів. Насправді він містить у собі і матеріальні, природні, трудові й інші ресурси держави, тому

що їх використання здійснюється в грошовій формі або опосередковано нею. Іншими словами, фінансовий контроль поширюється не лише на безпосередньо фінансові, але і на пов'язані з ними господарські відносини. Безпосереднім предметом фінансового контролю виступають первинні документи, що містять відомості про фінансово-господарську діяльність контрольованого суб'єкта.

Отже, під фінансовим контролем слід розуміти особливу сферу державного контролю, що являє собою діяльність фінансових органів по виявленню порушень законності, фінансової дисципліни і доцільності при формуванні, розподілі і використанні державних і муніципальних грошових фондів.

Правове регулювання фінансового контролю здійснюється нормами фінансового права. У юридичній літературі утвердилася думка про фінансовий контроль як інститут Загальної частини фінансового права. Разом з тим не викликає сумніву й інше. Фінансовий контроль характерний для всіх етапів фінансової діяльності, усіх фінансово-правових підгалузей і інститутів Особливої частини фінансового права. До сказаного слід додати, що фінансовий контроль є, мабуть, єдиним структурним підрозділом фінансового права, правові норми якого містяться як у Загальній, так і в Особливій частині, тобто структура фінансового контролю має досить складний характер. До Загальної частини фінансового права варто віднести фінансово-правові норми регулюючі загальні принципи, цілі і задачі, організацію і порядок здійснення фінансового контролю, характеристику його видів і методів. Що ж стосується фінансово-правових норм, що передбачають специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності, то вони цілком справедливо відносяться до Особливої частини. Конкретизація ж їх специфічних задач і змісту знаходить своє відображення в інституціональних правових актах (наприклад, у Бюджетному кодексі України або Законі України «Про аудиторську діяльність»).

## ■ § 2. Класифікація фінансового контролю

Здійснення фінансового контролю входить у компетенцію широкого кола контролюючих органів. У теорії фінансового права склалися різні критерії, різні підстави класифікації фінансового контролю. Як правило, за основу виділення конкретних його видів беруться:

суб'єктний склад контролюючих органів, специфіка об'єкта фінансового контролю, час його проведення.

1. Фінансовий контроль можна класифікувати залежно від часу проведення на:

- а) попередній;
- б) поточний (оперативний);
- в) наступний.

*Попередній фінансовий контроль* передуює здійсненню фінансово-господарських операцій. Він здійснюється на стадії складання, розгляду і затвердження проектів бюджетів, кошторисів, планів, договорів. Основна мета даного виду контролю — попередження порушень фінансового законодавства, при цьому діяльність органів фінансового контролю спрямована на своєчасне попередження незаконного і нерационального використання коштів. Належне використання попереднього фінансового контролю дозволяє досягти максимально позитивного ефекту, уникнути порушень фінансової дисципліни.

*Поточний фінансовий контроль* проводиться в короткі відрізки часу, безпосередньо в процесі здійснення господарських і фінансових операцій. Такий контроль можна назвати ще оперативним у силу його гнучкості і своєчасності, найчастіше він здійснюється повсякденно, будучи постійним. Широке використання розглянутого виду контролю дозволяє знайти помилки і зловживання, допущені як на стадії попереднього контролю, так і безпосередньо в ході здійснення фінансово-господарської операції. Слід зазначити, що, як правило, попередній і поточний контроль не мають репресивного характеру.

*Наступний фінансовий контроль* здійснюється по завершенню конкретної фінансово-господарської операції чи по закінченню певного звітного періоду (наприклад, фінансового року). Даний контроль, можна характеризувати як своєрідний останній «рубіж», перешкоду на шляху порушень. Він дозволяє знайти недогляди, допущені в ході попереднього і поточного контролю і, як правило, характеризується поглибленим і всеосяжним підходом до вивчення фінансово-господарської діяльності контрольованого суб'єкта, комплексним характером. До основних напрямків подальшого контролю можна віднести: аналіз виконання планів і бюджетів; перевірку кошторисів, звітів і балансів; вивчення на предмет законності рішень органів управління суб'єкта, що перевіряється; виявлення випадків несхоронності майна; визначення шляхів попередження порушень фінансової дисципліни і заходів для їх усунення.



2. Залежно від суб'єкта, що здійснює контроль, фінансовий контроль поділяється на контроль:

- а) державний;
- б) муніципальний;
- в) громадський;
- г) аудиторський.

*Державний фінансовий контроль* здійснюють органи держави, наділені компетенцією, уповноважені на провадження контрольних дій. Його проводять органи:

- загальної компетенції — Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України;
- спеціальної компетенції — спеціально створені для фінансового контролю (податкові органи, Рахункова палата, Контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство).

Як у державному, так і в муніципальному фінансовому контролі можна також виділити (залежно від галузі дії) надвідомчий (міжвідомчий) і внутрішньовідомчий контроль.

*Муніципальний фінансовий контроль* здійснюється органами місцевого самоврядування. Сфера його застосування досить широка (від затвердження місцевого бюджету, його виконання і затвердження звіту про його виконання до конкретних питань дотримання фінансової дисципліни, що входять у компетенцію органів місцевого самоврядування).

*Громадський фінансовий контроль* являє собою незалежний фінансовий контроль, що здійснюється представниками громадськості на добровільній і безоплатній основі.

*Аудиторський фінансовий контроль* є незалежним професійним фінансовим контролем, що здійснюється аудиторами (фізичними особами) і аудиторськими фірмами.

3. Залежно від *сфери фінансової діяльності* контроль класифікується на:

- а) бюджетний;
- б) податковий;
- в) валютний;
- г) банківський;
- д) страховий.

Перераховані конкретні види фінансового контролю в даному випадку фактично ставляться у залежність від тієї сфери фінансового права, в якій безпосередньо здійснюється фінансовий контроль, тобто від підгалузей та інститутів Особливої частини фінансового права.

4. Залежно від джерела інформації контроль поділяється на:

- а) фактичний;
- б) документальний.

*Фактичний фінансовий контроль* складається з вивчення реального стану об'єкта, що перевіряється, його огляду й обмірювання в натурі, установлення дійсної наявності грошових і матеріальних ресурсів, аналізу отриманої інформації і документів на предмет їх відповідності.

*Документальний фінансовий контроль* являє собою перевірку і аналіз первинних документів (у тому числі і технічних носіїв інформації), що містять відомості про рух коштів (бухгалтерських і статистичних звітів, кошторисів тощо).

Фактичний і документальний контроль існують не відокремлено, а доповнюють один одного. Так, наприклад, при наявності належного підґрунтя документальна ревізія може бути доповнена фактичною перевіркою (проведенням контрольного обмірювання, зняттям залишків матеріальних цінностей тощо).

5. Залежно від *періодичності (частоти) проведення* фінансовий контроль поділяється на:

- а) постійний (ще його можна визначити як повсякденний);
- б) систематичний;
- в) епізодичний (найчастіше, цей вид контролю має разовий характер).

6. Залежно від *форми проведення* фінансовий контроль класифікується на:

- а) обов'язковий (зовнішній);
- б) ініціативний (внутрішній).

Обов'язковий фінансовий контроль проводиться у випадках, коли чинне законодавство містить відповідну вимогу. Крім того, підставою до його здійснення є рішення компетентного державного органу. Що ж стосується ініціативного фінансового контролю, то основним моментом при віднесенні тут є елемент «волевиявлення», контроль здійснюється за самостійним і добровільним рішенням суб'єктів, що господарюють.

Наведений перелік не є вичерпним. Так, наприклад, можна класифікувати види фінансового контролю залежно від його обсягу, повноти охоплення. Більш докладно зупинимося на даній класифікації на прикладі такого методу фінансового контролю, як перевірка.

## § 3. Методи фінансового контролю

*Метод* фінансового контролю можна визначити як сукупність способів, засобів і прийомів здійснення контрольних функцій. Слід зазначити, що аналіз методів фінансового контролю ґрунтується на досягненнях як фінансового права, так і деяких суміжних наук (статистики, бухгалтерського обліку, логіки).

На застосування тих чи інших методів у першу чергу впливають: обсяг компетенції контролюючого органа; цілі та задачі, що перед ним поставлені; момент проведення фінансового контролю.

Серед основних методів фінансового контролю можна виділити: спостереження, обстеження, облік, аналіз, перевірку і ревізію. Наведені загальні методи конкретизуються в різних відомчих методиках і правилах проведення контролю.

Розглянемо більш докладно основні методи фінансового контролю.

1. *Спостереження* (моніторинг) — загальне відстеження фінансової діяльності контролюваного суб'єкта. З деякими застереженнями сюди ж можна віднести і діяльність з фінансового моніторингу відповідно до вимог Закону України від 28 листопада 2002 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».

2. *Облік* являє собою досить специфічний фінансово-контрольний метод, сфера застосування якого головним чином обмежується діяльністю контролюючих органів при здійсненні реєстрації суб'єктів контролю (наприклад, платників податків) чи в інших випадках, позначених чинним законодавством (наприклад, при погашенні податкової заборгованості перед бюджетом шляхом проведення взаємозаліків). Облік не обмежується чисто реєстраційною роботою, а містить у собі також аналітичну роботу і створення інформаційної бази.

3. *Обстеження* найбільш характерне для попереднього контролю і проводиться відносно конкретних сторін фінансової діяльності контролюваного суб'єкта. При обстеженні здійснюється діагностика його фінансового стану і дослідження звітності, проводиться первинний аналіз дотримання фінансового законодавства, оцінка відповідності його діяльності статутним документам.

Зі спеціальних прийомів, застосовуваних при обстеженні, слід викремити опитування й анкетування.

Як правило, при одержанні в ході обстеження яких-небудь негативних результатів контролюючим органом приймається рішення про проведення перевірки чи ревізії.

4. *Аналіз* проводиться на основі звітності (поточної чи за певний період) використанням таких спеціальних статистичних прийомів як індексний метод, метод середніх і відносних величин. При цьому методі фінансового контролю шляхом аналітичної діяльності досліджуються основні фінансово-економічні характеристики об'єкта контролю, що найчастіше дає змогу виявити неявні порушення фінансової дисципліни та їх причини. Ефективний при цьому такий фінансово-економічний прийом, як порівняння.

5. *Перевірка*. Можна виділити такі підстави класифікації видів перевірок залежно від:

а) організаційної ознаки:

– планові перевірки (внесені у встановленому порядку в план роботи контролюючого органу);

– позапланові перевірки (здійснюються деякою мірою раптово, поза планом, при наявності вагомих підстав: вказівки вищестоящего фінансового органу; при надходженні скарг громадян або іншої інформації про порушення фінансової дисципліни, недоглядах у роботі, що вимагають невідкладної перевірки; за вимогою компетентних державних органів);

б) підстави призначення:

– повторні перевірки (проводяться через деякий час після первісної фінансової перевірки у випадку визнання її неякісно проведеною або з метою контролю за усуненням виявлених порушень. Така перевірка проводиться з тих же питань і охоплює той же період часу, що і первісна);

– додаткові перевірки (здійснюються для з'ясування питань, що не ставилися перед первісною перевіркою, найчастіше у зв'язку зі знов виниклими обставинами);

в) обсягу:

– повні перевірки (охоплюють всі сторони фінансово-господарської діяльності);

– часткові перевірки (чи неповні, у ході їх перевіряються окремі сторони фінансово-господарської діяльності);

– комплексні перевірки (здійснюються, як правило, групою фахівців, при цьому перевірці підлягає дуже широке коло взаємозалежних питань). Як один з підвидів комплексної перевірки можна виділити наскрізну перевірку, що охоплює фінансово-господарську діяльність

ряду організацій чи підприємств, зв'язаних між собою відносинами субординації;

– тематичні перевірки (або цільові, присвячені певному колу питань, ділянки роботи (темі), охоплюють окремих напрямків діяльності суб'єкта, що перевіряється, чи визначений тип операцій);

г) повноти охоплення:

– суцільні (фронтальні) перевірки (вивчаються абсолютно всі документи й облікові записи за визначений період);

– вибіркові перевірки (контролю підлягає не весь суб'єкт, а його підрозділ чи окремих напрямків діяльності, виділений за певним принципом);

г) місця проведення:

– виїзні перевірки (здійснюються за місцем розташування об'єкта контролю);

– камеральні перевірки (проводяться за місцем дислокації органу фінансового контролю);

д) характеру контрольованих показників:

– формальні перевірки (при яких здійснюється перевірка правильності оформлення документів, наприклад, з'ясовується дійсність підписів, наявність підчищень і виправлень, правильність заповнення реквізитів);

– арифметичні перевірки (зводяться до оцінки правильності математичних розрахунків і таксувань);

е) характеру контролюючих суб'єктів:

– позавідомчі перевірки (покладаються на органи іншого відомства або міністерства стосовно організації, що перевіряється,);

– відомчі перевірки (здійснюються в рамках того самого відомства або міністерства, але працівниками більш високого рівня, вищестоящої організації).

Окремо слід виділити «зустрічну» перевірку, при якій здійснюється зіставлення первинних документів або звітної інформації з аналогічними чи взаємозалежними даними підприємства контрагента.

6. *Інспектування* — здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи. *Ревізія* є найбільш важливим методом фінансового контролю, що має найбільшу дієвість, максимально можливу глибину і повноту. Ревізію слід віднести до наступного контролю.

Цей метод фінансового контролю здійснюється спеціальними органами фінансового контролю і спрямований на виявлення фактів порушення законності, достовірності і доцільності. При ревізії здійснюється вивчення й аналіз фінансово-господарської документації — правильність ведення бухгалтерського обліку, збереження коштів і матеріально-технічних ресурсів, своєчасність і повнота звітності.

При здійсненні контролю ревізор наділяється певними правами:

– перевіряти плани, кошториси, грошові, бухгалтерські та інші документи, наявність грошей і цінностей, а у випадку виявлення підрбок та інших зловживань вилучати необхідні документи на час до закінчення ревізії;

– перевіряти правильність списання сировини, палива, інших матеріальних цінностей, тепло- і електроенергії на витрати виробництва, повноту оприбуткування готової продукції і вимагати від керівництва суб'єкта, що перевіряється, проведення контрольного обмірювання виконаних робіт;

– вимагати проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, перевірки грошових коштів, у разі потреби опечатувати каси, склади, архіви;

– одержувати від інших підприємств, установ і організацій довідки і копії документів, пов'язаних з операціями, що перевіряються;

– одержувати від посадових осіб письмові пояснення.

Що стосується класифікації ревізій, то вона в основному ідентична класифікації перевірок, з деякими незначними застереженнями. Наприклад, окремо можна виділити такий підвид позапланової ревізії, як ревізія, призначувана за постановою органів слідства.

Термін проведення ревізії не може перевищувати 30 днів (продовження цього терміну допускається тільки з дозволу керівника органу, що призначив ревізію).

За результатами ревізії складається акт. Керівник, що призначив ревізію, зобов'язаний у тижневий строк розглянути її результати і вжити заходів до усунення виявлених порушень, відшкодування завданого матеріального збитку, притягнення до відповідальності винних осіб, усунення причин і умов, що призвели до порушення фінансової дисципліни.

7. *Фінансово-економічна експертиза.* Відповідно до Закону України від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату» до компетенції Рахункової палати віднесене здійснення експертно-аналітичної діяльності.

Так, Рахункова палата зобов'язана за дорученням Верховної Ради України проводити експертизу і давати висновки щодо проектів: Державного бюджету України, законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних цільових програм, програм Кабінету Міністрів України та інших документів, що стосуються питань Державного бюджету і фінансів України.

## § 4. Органи, що здійснюють фінансовий контроль

У здійсненні фінансового контролю задіяна ціла система органів, наділених відповідною компетенцією (їх формування в Україні ще не завершено). Різноманіття і багатовекторність даних органів вимагають їх класифікації.

Підстави класифікації таких органів можуть бути різними.

Залежно від рівня органів контролю:

а) загальнодержавні:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;

б) органи місцевого самоврядування.

Залежно від інститутів:

- податкові органи;
- контрольно-ревізійні органи;
- органи державного казначейства;
- фінансово-кредитні установи тощо.

Залежно від компетенції органів:

- загальної компетенції (для яких здійснення фінансового контролю не є основною діяльністю);
- спеціальної компетенції (спеціально створені для діяльності у сфері фінансового контролю).

Розглянемо більш докладно найбільш важливі органи фінансового контролю.

Відповідно до ст. 85 Конституції України *Верховна Рада України* здійснює фінансовий контроль при затвердженні Державного бюджету і внесенні змін у нього, при його виконанні, ухваленні рішення по звіту про його виконання. Дуже важливий також парламентський

контроль за використанням Україною кредитів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій і не передбачених Державним бюджетом України.

Слід зазначити, що фінансовий контроль Верховна Рада України здійснює також і через свої комітети і тимчасові спеціальні комісії. До їх компетенції входить законопроектна робота, підготовка і попередній розгляд питань, що віднесені до повноважень Верховної Ради України. Природно, що основне навантаження в здійсненні фінансового контролю припадає на спеціалізовані комітети Верховної Ради України — Комітет з питань бюджету і Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює *Рахункова палата* (постійно діючий орган контролю, що створюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй). Її діяльність регулюється Законом України від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату». До завдань Рахункової палати слід віднести:

- організацію і здійснення контролю за своєчасністю виконання видаткової частини Державного бюджету України, використанням бюджетних коштів;

- здійснення контролю за створенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності і доцільності витрат державного бюджету, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;

- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку охорони навколишнього середовища;

- контроль за дотриманням законності при наданні Україною кредитів і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

- контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України і коштів в установах Національного банку України й уповноважених банків;

- аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету України і підготовка пропозицій з їх усунення, а також з удосконалення бюджетного процесу в цілому.

*Кабінет Міністрів України*, будучи вищим органом виконавчої влади, керує державними фінансами і здійснює загальний фінансовий контроль. Кабінет Міністрів розробляє і здійснює загальнодержавні



програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку країни; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує його виконання після затвердження, направляє у Верховну Раду звіт про виконання Держбюджету; здійснює і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики.

*Міністерство фінансів України* є центральним спеціалізованим органом державної виконавчої влади з керування і контролю за фінансами. Воно здійснює контроль за складанням проекту і виконанням Державного бюджету, за дотриманням банками правил касового виконання Держбюджету по доходах, установлює порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів витрат бюджетних установ, координує відомчий фінансовий контроль. Крім того, міністерство фінансів контролює: схоронність і ефективність використання державного майна, закріпленого за підприємствами; випуск і оборот цінних паперів, видає дозволи на здійснення цієї діяльності; веде загальний реєстр випуску цінних паперів в Україні.

У системі Міністерства фінансів діють такі спеціальні контрольні служби, як Державне казначейство і Головне контрольно-ревізійне управління.

*Державне казначейство* як орган фінансового контролю здійснює контроль за організацією виконання Державного бюджету України і за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України. Крім того, Державне казначейство веде облік касового виконання Державного бюджету України, складає звіт про стан виконання Державного бюджету України.

До основних завдань *Головного контрольно-ревізійного управління* віднесені: підготовка пропозицій по формуванню державної політики у сфері державного фінансового контролю і забезпечення реалізації даної політики в діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бюджетних установ, підприємств і організацій, що отримують кошти з бюджетів чи державних цільових фондів.

Контрольно-ревізійні органи проводять ревізії і перевірки фінансової діяльності по використанню коштів, матеріальних цінностей і їх збереженню, стану достовірності бухгалтерського обліку і фінансової

звітності; проводить ревізії і перевірки використання і збереження державного і комунального майна (у тому числі майна, переданого в користування); проводить перевірки використання бюджетних коштів і коштів державних цільових фондів; належного виконання державних контрактів, проавансованих за рахунок бюджетних коштів.

*Національний банк України* в системі органів фінансового контролю займає особливе місце. Чинним законодавством на нього покладене здійснення банківського регулювання і нагляду; здійснення сертифікації аудиторів, що проводять аудиторські перевірки банків; організація і здійснення валютного контролю за банками та іншими фінансовими установами; аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінових і валютних відносин

## § 5. Незалежний контроль

В умовах формування в Україні ринкової економіки, з розвитком підприємництва, поширенням приватної власності, становленням ринку капіталу виникає необхідність створення системи незалежного і професійного фінансового контролю. Основне завдання аудиторського контролю — одержання об'єктивної інформації про фінансовий стан суб'єкта, що перевіряється, відповідності його господарської діяльності чинному законодавству. В існуванні такого виду контролю зацікавлені як держава, так і підприємці, він дозволяє сполучати їх інтереси без додаткового навантаження на бюджет. При цьому слід зауважити, що аудит жодною мірою не підмінює державний фінансовий контроль.

Аудиторська діяльність в Україні урегульована Законом України від 22 квітня 1993 р. (у ред. від 14 вересня 2006 р.) «Про аудиторську діяльність». Законодавець ототожнює поняття «аудит» і «аудиторська перевірка», закріплюючи аудит як перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів (ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність»).

Аудит в Україні здійснюється як фізичними особами (аудиторами), так і юридичними особами (аудиторськими фірмами).

*Аудитором* може бути фізична особа, яка має сертифікат, що визначає її кваліфікаційну придатність на зайняття аудиторською діяльністю на території України. Аудиторам забороняється безпосередньо займатися торговою, посередницькою і виробничою діяльністю, ними не можуть бути особи, що мають судимість за корисливі злочини.

*Аудиторська фірма* — це юридична особа, створена відповідно до законодавства, яка здійснює виключно аудиторську діяльність. Право на здійснення аудиторської діяльності мають аудиторські фірми, включені до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів. Загальний розмір частки засновників (учасників) аудиторської фірми, які не є аудиторами, у статутному капіталі не може перевищувати 30 %, а керівником її може бути тільки аудитор.

З метою забезпечення незалежності аудита законом заборонено займатися наданням аудиторських послуг органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевих рад народних депутатів, контрольно-ревізійним установам, що мають державно-владні повноваження.

При проведенні перевірки аудитори (аудиторські фірми) мають право:

- самостійно установлювати форми і методи аудита на основі діючого законодавства, існуючих норм і стандартів, умов договору з замовником, професійних знань і досвіду;
- одержувати необхідні документи, що мають відношення до предмета перевірки і перебувають як у замовника, так і в третіх осіб;
- одержувати необхідні пояснення в письмовій або усній формі від керівництва і працівників замовника;
- перевіряти наявність майна, грошей, цінностей, вимагати від керівництва суб'єкта господарювання проведення контрольних оглядів, замірів виконаних робіт, визначення якості продукції, щодо яких проводиться перевірка документів;
- залучати на договірних умовах до участі в перевірці фахівців різного профілю.

При здійсненні професійної діяльності на аудитора (аудиторську фірму) покладаються такі обов'язки:

- належним чином надавати аудиторські послуги, здійснювати перевірку;
- повідомляти власників, замовників про виявлені під час аудита недоліки ведення бухгалтерського обліку і звітності;

– зберігати в таємниці інформацію, отриману при проведенні аудита (послуг), не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб;

– нести відповідальність за порушення умов договору;

– обмежувати свою діяльність наданням аудиторських послуг і роботами, що мають до них безпосереднє відношення;

– своєчасно подавати до Аудиторської палати України звіт про свою аудиторську діяльність.

Аудиторська перевірка може бути добровільною (ініціативною, проведеною за рішенням самого господарюючого суб'єкта) і обов'язковою.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про аудиторську діяльність» проведення аудиторської перевірки є *обов'язковим* для:

1) підтвердження достовірності та повноти річної фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності відкритих акціонерних товариств, підприємств — емітентів облігацій, професійних учасників ринку цінних паперів, фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, звітність яких відповідно до законодавства України підлягає офіційному оприлюдненню, за винятком установ і організацій, що повністю утримуються за рахунок Державного бюджету;

2) перевірки фінансового стану засновників банків, підприємств з іноземними інвестиціями, відкритих акціонерних товариств (крім фізичних осіб), страхових і холдингових компаній, інститутів спільного інвестування, довірчих товариств та інших фінансових посередників;

3) емітентів цінних паперів при отриманні ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів.

У будь-якому випадку аудит проводиться на підставі договору між аудитором (аудиторською фірмою) і замовником. Замовник має право вільного вибору аудитора (аудиторської фірми). У договорі на проведення аудита і надання інших аудиторських послуг передбачаються предмет і строк перевірки, обсяг аудиторських послуг, розмір і умови оплати, відповідальність сторін.

Проведення аудиторської перевірки можна розділити на три етапи:

а) підготовчий;

б) аналітичний;

в) підсумковий.

За результатами аудиторської перевірки складається аудиторський висновок, документ, що підготовлений відповідно до стандартів ауди-

та та передбачає надання впевненості користувачам щодо відповідності фінансової звітності або іншої інформації концептуальним основам, які використовувалися при її складанні. Концептуальними основами можуть бути закони та інші нормативно-правові акти України, положення (стандарти) бухгалтерського обліку, внутрішні вимоги та положення суб'єктів господарювання, інші джерела. Виконання договору на проведення аудита підтверджується актом прийому-передачі аудиторського висновку.

Необхідно зазначити, що аудиторська діяльність значно ширше поняття «аудиторська перевірка» і містить у собі організаційне і методичне забезпечення аудита, практичне виконання аудиторських перевірок і надання інших аудиторських послуг. При цьому аудиторські послуги можуть надаватися у формі аудиторських перевірок і пов'язаних з ними експертиз, консультацій з питань бухгалтерського обліку, звітності, оподаткування, аналізу фінансово-господарської діяльності та інших видів економіко-правового забезпечення підприємницької діяльності фізичних і юридичних осіб.

## **Контрольні питання**

1. Розкрийте зміст та дайте визначення фінансового контролю.
2. Визначте завдання фінансового контролю.
3. У чому зміст фінансової дисципліни?
4. Визначте підстави класифікації фінансового контролю.
5. Методи фінансового контролю.
6. Розкрийте повноваження органів фінансового контролю.
7. У чому сутність та значення аудиторського контролю?

## Розділ 5

# Відповідальність за порушення фінансового законодавства: поняття та види

## § 1. Місце відповідальності за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності

Ефективність фінансово-правового регулювання вимірюється станом виконання суб'єктами фінансових правовідносин своїх обов'язків, закріплених у фінансово-правових нормах. У суспільстві з високим рівнем правової культури виконання обов'язків забезпечується головним чином за рахунок переконання учасників суспільних відносин у необхідності суспільно корисної поведінки. Саме цим визначається зміст юридичної відповідальності у позитивному аспекті. Протилежним підходом є розгляд юридичної відповідальності у ретроспективному аспекті.

Ретроспективна відповідальність передбачає передбачену законом міру державно-владного впливу, яка застосовується до суб'єкта правопорушення. Сутність юридичної відповідальності в ретроспективному сенсі (на відміну від позитивного) визначає саме державний примус. Юридична відповідальність виконує функцію гаранта дотримання приписів правових норм, реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків учасниками правовідносин. Окремі види юридичної відповідальності є невід'ємними елементами різних галузевих режимів правового регулювання.

У науці фінансового права останнім часом спостерігається підвищений інтерес до проблеми відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин. Трансформація системи фінансово-правового регулювання та інтенсивний розвиток фінансового законодавства в Україні спричинили формування значного законодавчого масиву, в якому закріплені підстави відповідальності, санкції за порушення фінансово-правових норм та визначено процесуальний порядок застосування цих

санкцій. При цьому формування зазначеного нормативного масиву відбувалося за різними напрямками. По-перше, як на рівні законів, так і підзаконних нормативних актів. По-друге, ці норми отримували різне галузеве закріплення: була встановлена кримінальна відповідальність за ухилення від сплати податків, нецільове використання бюджетних коштів; до Кодексу про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. були включені окремі статті, які передбачали адміністративну відповідальність за порушення фінансового законодавства; у Декреті Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» закріплені фінансові санкції за порушення валютного законодавства.

Однак і дотепер науковці та практики висловлюють різні думки з цього питання: від визнання фінансово-правової відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності до повного заперечення існування даного виду відповідальності. На наш погляд, відповідальність за порушення фінансового законодавства слід розглядати як комплексну категорію, яка включає відносно відокремлені блоки залежно від інституційної належності фінансово-правових норм, що порушуються при вчиненні протиправного діяння у сфері фінансової діяльності держави. Вказані блоки деталізуються в процесі кодифікації окремих інститутів фінансового законодавства. Такими блоками, зокрема, є: відповідальність за порушення бюджетного законодавства, передбачена гл. 18 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 р.; відповідальність за порушення податкового законодавства (до прийняття Податкового кодексу механізм реалізації відповідальності за податкові правопорушення закріплений у Законі України від 21 грудня 2000 р. «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (ст. 17), Законі України в ред. від 24 грудня 1993 р. «Про державну податкову службу в Україні» (п. 11 ст. 11), Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. та інших нормативних актах). Податковий кодекс Російської Федерації містить спеціальний розділ «Податкові правопорушення та відповідальність за їх вчинення», яким врегульовані питання відповідальності за порушення податкового законодавства.

Як окремі елементи можна розглядати відповідальність за порушення правил здійснення рахункових операцій із застосуванням реєстраторів розрахункових операцій, передбачену Законом України в ред. від 1 червня 2000 р. «Про застосування реєстраторів розрахункових

операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», відповідальність за порушення встановленого порядку обігу готівки відповідно до Указу Президента України від 12 червня 1995 р. «Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки», а також відповідальність за порушення валютного законодавства, яка встановлена Декретом Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» (ст. 16), а також іншими актами валютного законодавства.

Кожний із зазначених елементів має специфіку, зумовлену характером відносин в окремих сегментах фінансової діяльності. Але водночас усі вони мають обов'язкові ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому:

- а) підставою відповідальності є вчинення правопорушення;
- б) відповідальність за порушення фінансового законодавства виступає як форма реалізації державного примусу за порушення принципів фінансово-правових норм;
- в) відповідальність полягає у застосуванні до правопорушника негативних наслідків, передбачених у санкціях фінансово-правових норм, які мають майновий характер і виражені переважно в грошовій формі;
- г) відповідальність за порушення фінансового законодавства реалізується у специфічній процесуальній формі.

Розглядаючи проблему правової природи відповідальності за порушення фінансового законодавства, слід визначити її співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності.

Конституційною нормою (п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України) встановлено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Конституційний Суд України в Рішенні від 30 травня 2001 р. №7–рп/2001 у справі № 1-22/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб) зазначив, що вказаною нормою Конституції безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. Таким чином, логічним є припущення, що перелік видів юридичної відповідальності включає також й інші види, які прямо не вказані в Конституції. Додатковим аргументом на користь цієї позиції може бути таке положення. Пунктом 17.1.9 ст. 17 Закону України від 21 грудня 2000 р. «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами



та державними цільовими фондами» передбачена сплата штрафу, у разі коли платник податків здійснює продаж (відчуження) товарів (продукції) або здійснює грошові виплати без попереднього нарахування та сплати податку, збору (обов'язкового платежу), якщо відповідно до законодавства таке нарахування та сплата є обов'язковою передумовою такого продажу (відчуження) або виплати. При цьому законодавець зазначає, що сплата зазначеного штрафу не звільняє платника податків від адміністративної або кримінальної відповідальності та/або конфіскації таких товарів (продукції) або коштів відповідно до закону. Останнє положення, на наш погляд, має особливе значення з урахуванням ч. 1 ст. 61 Конституції України: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення». Таким чином, у п. 17.1.9 ст. 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» законодавець безпосередньо відокремлює штрафні санкції (штраф) за порушення податкового законодавства від адміністративної відповідальності, а відповідальність за порушення податкового законодавства в такому випадку слід визнати елементом окремого виду юридичної відповідальності, а саме відповідальності за порушення фінансового законодавства.

На підставі вищевикладеного слід зазначити, що *відповідальність за порушення фінансового законодавства* виступає як форма реалізації державно-владного примусу, що виникає у разі вчинення порушення приписів фінансово-правових норм і полягає у застосуванні спеціально уповноваженими державними органами до правопорушника передбачених законом санкцій.

## **§ 2. Підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства**

В юридичній науці загальноновизнаним є підхід до визнання правопорушення підставою юридичної відповідальності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне

правопорушення (проступок), поняття якого сформульовано в ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. Таким чином, для кожного виду юридичної відповідальності головним, системоутворюючим елементом виступає саме поняття відповідного делікту.

Законодавство України містило поняття фінансового правопорушення. Воно було сформульовано в п. 1.5.3 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. №121: «фінансове правопорушення — дія або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм». При використанні такого підходу вчинення фінансового правопорушення констатували у разі порушення фінансово-правових норм.

Яскраво виражена інституалізація фінансового права і фінансово-законодавства має наслідком кодифікацію відповідних блоків законодавства та прийняття Бюджетного і Податкового кодексів. У кожному з цих кодифікованих актів законодавець намагається закріпити основні положення щодо відповідальності за вчинення відповідних деліктів. Саме в окремих статтях цих кодексів законодавець формулює поняття бюджетних чи податкових правопорушень. Відповідно до ст. 116 Бюджетного кодексу України *бюджетним правопорушенням* визнається недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. У Податковому кодексі Російської Федерації (ст. 106) *податковим правопорушенням* визнається винно вчинене протиправне (у порушення законодавства про податки і збори) діяння (дія або бездіяльність) платника податків, податкового агента та інших осіб, за які цим Кодексом встановлена відповідальність.

Порушення фінансового законодавства характеризуються обов'язковими ознаками, якими є: а) антисоціальний характер, що проявляється у суспільній небезпечності (якщо правопорушення є злочинним, передбаченим Кримінальним кодексом) або суспільній шкідливості; б) протиправність; в) винність; г) караність.

Антисоціальний характер є матеріальною ознакою порушень фінансового законодавства. Діяння, що порушують норми фінансового права, спричиняють шкоду нормальному здійсненню фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування.

Протиправність вказує на передбаченість конкретного діяння в актах фінансового законодавства. Протиправність слід розглядати як юридичну оцінку антисоціального характеру діяння з боку законодавця, що закріплена в нормах фінансового права. На наш погляд, положення п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України щодо визначення виключно законами засад окремих видів юридичної відповідальності слід поширити також і на засади відповідальності за порушення фінансового законодавства.

Винність як ознака правопорушення вказує на існування суб'єктивного зв'язку між протиправним діянням і його наслідками та особою, яка вчинила таку дію або бездіяльність у формі умислу або необережності.

Караністкість є ознакою, що логічно зумовлена антисоціальним характером правопорушення, негативною оцінкою з боку суспільства та безпосередньо впливає з його протиправності.

Теоретичне дослідження правової природи порушень фінансового законодавства, а також безпосередньо практичні потреби застосування відповідальності за їх вчинення вимагає законодавчого закріплення конститутивних (об'єктивних і суб'єктивних) ознак цих правопорушень. Сукупність передбачених законом таких юридичних ознак, що визначають вчинене діяння як правопорушення, охоплюється теоретичним поняттям склад правопорушення. Склад правопорушення включає такі елементи: а) об'єкт правопорушення; б) об'єктивна сторона правопорушення; в) суб'єкт правопорушення; г) суб'єктивна сторона правопорушення.

Теоретично обґрунтованим підходом при визначенні об'єкта правопорушень є його диференціація на загальний, родовий і безпосередній. *Загальним об'єктом* фінансових правопорушень (далі поняття «фінансове правопорушення» використовуємо як тотожне поняттю «порушення фінансового законодавства») є врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави, тобто в процесі формування, розподілу й використання грошових коштів бюджетів і державних цільових фондів. Слід підкреслити, що ці відносини є публічно-правовими, врегульованими імперативними фінансово-правовими нормами. Саме тому методологічно невірно

асимілювати різні за своєю правовою природою суспільні відносини, що мало місце при визначенні терміна «законодавство з фінансових питань» у п. 1.5.1 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні як «сукупності чинних на будь-який момент контрольного періоду законів та інших нормативно-правових актів держави, якими регулюються процеси утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів держави, а також грошові, кредитні й товарообмінні відносини».

Для того щоб правильно визначити *родовий об'єкт* фінансових правопорушень, слід виходити із системи фінансового права як об'єктивно існуючої сукупності фінансово-правових інститутів, які об'єднують норми, що регулюють відносно відокремлені групи специфічних фінансових відносин. Цей принцип покладено в основу законодавчого відокремлення окремих видів фінансових правопорушень (порушення бюджетного, податкового, валютного законодавства тощо).

*Безпосереднім об'єктом* фінансових правопорушень виступають конкретні відносини, на які посягає правопорушник. Прикладами таких об'єктів слід вважати механізм бюджетного планування, порядок цільового використання бюджетних коштів, вимоги щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів; стосовно порушень податкового законодавства — встановлений порядок ведення податкового обліку, правильність нарахування та своєчасність внесення до бюджетів сум податків і зборів або порядок здійснення операцій з активами, які перебувають у податковій заставі.

Об'єктивна сторона фінансового правопорушення характеризує його зовнішній прояв. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є діяння у формі дії (активної поведінки) або бездіяльності (пасивної поведінки). Закріплення об'єктивної сторони правопорушення є практичною реалізацією його протиправності. Діяння завжди вказується в диспозиції фінансово-правової норми, або безпосередньо впливає з її змісту. Зокрема, об'єктивна сторона бюджетного правопорушення, передбаченого ст. 119 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 р., полягає у нецільовому використанні бюджетних коштів, тобто витрачанні їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису. В окремих випадках законодавець деталізує об'єктивну сторону правопорушень шляхом закріплення її факультативних ознак,

пов'язуючи з цим міру відповідальності: відповідно до п. 17.1.7 ст. 17 Закону України від 21 грудня 2000 р. «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» розмір штрафу за порушення строку сплати узгодженої суми податкового зобов'язання залежить від тривалості затримки такої сплати платником податків.

Основною ознакою об'єктивної сторони значної кількості порушень фінансового законодавства є протиправна бездіяльність. Це зумовлено тим, що зобов'язані суб'єкти фінансових правовідносин не виконують власні обов'язки. Наприклад, змістом податкового обов'язку у широкому значенні є обов'язок платника податків вести податковий облік, своєчасно і в повному обсязі сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі), а також подавати до податкового органу податкову звітність. Тому в разі неподання податкової декларації у строки, визначені законодавством, платник податків сплачує штраф (п. 17.1.1 ст. 17 Закону України від 21 грудня 2000 р. «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»). Бездіяльність, що полягає у невиконанні резидентами вимог щодо порядку та строків декларування валютних цінностей та іншого майна, яке перебуває за межами України, передбачених у ч. 1 ст. 9 Декрету Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» тягне за собою накладення штрафу згідно з Положенням про валютний контроль, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 8 лютого 2000 р. № 49.

### **§ 3. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства**

Підставою відповідальності за порушення бюджетного законодавства є бюджетне правопорушення, поняття якого сформульовано у ст. 116 Бюджетного кодексу України: «бюджетним правопорушенням визнається недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету».

Суб'єктом бюджетного правопорушення може виступати лише учасник бюджетного процесу. Відповідно до ст. 20 Бюджетного кодек-

су учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Бюджетними повноваженнями визнаються права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Враховуючи положення цієї статті, суб'єктом бюджетного правопорушення може бути учасник бюджетного правовідношення, який не є органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування або бюджетною установою. В окремих випадках, і це прямо передбачено в ч. 2 ст. 21 Бюджетного кодексу, учасниками бюджетних правовідносин є фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів). Таким чином, одержувачів бюджетних коштів слід також вважати потенційними учасниками бюджетного процесу та відповідно суб'єктами бюджетних правопорушень.

Такий висновок відповідає ст. 118 Бюджетного кодексу, в якій законодавець закріпив перелік заходів, що застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за вчинені ними бюджетні правопорушення:

- 1) застосування адміністративних стягнень до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях відповідно до закону;
- 2) зупинення операцій з бюджетними коштами.

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій по здійсненню платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України.

Бюджетний кодекс (ч. 1 ст. 121) передбачає, що особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України. Бюджетне правопорушення, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законом його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Одним із головних принципів бюджетної системи є принцип цільового використання бюджетних коштів, який полягає у використанні бюджетних коштів лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями. Порушення цього принципу має наслідком зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням, і притягнення відповідних осіб до дисциплі-

нарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у порядку, визначеному законами України.

Адміністративна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів передбачена у ст. 164<sup>12</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів передбачена ст. 210 Кримінального кодексу України. При цьому предметом цього злочину повинні бути бюджетні кошти у великих розмірах (сума, що у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума, що у три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

## **§ 4. Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства**

Законодавче закріплення застосування штрафних санкцій до юридичних осіб за порушення податкового законодавства зумовлює необхідність розгляду питання щодо правової природи цих санкцій. Вчені-адміністративісти підкреслюють, що для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності<sup>1</sup>. Оскільки на сьогодні КпАП не визнає юридичних осіб суб'єктами адміністративних правопорушень, то необхідно з'ясувати важливе теоретичне і практичне питання щодо належності штрафних санкцій, що застосовуються до платників податків — юридичних осіб, до певного виду юридичної відповідальності.

Визнаючи фінансову відповідальність самостійним видом юридичної відповідальності, фахівці вказують на головну її особливість, яка полягає в тому, що крім штрафних санкцій вона передбачає і правовідновлювальні санкції, які стимулюють виконання фізичними і юридичними особами обов'язків, передбачених фінансовим (податковим)

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – С. 175.

законодавством, а також забезпечують компенсацію шкоди, завданої державі в результаті їх протиправної поведінки<sup>1</sup>.

Мірами фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства слід вважати передбачені санкцією податково-правової норми штрафні (фінансові) санкції та пеню. Їх особливості полягають у такому:

– застосовуються у разі вчинення порушення норм податкового законодавства і полягають у додаткових майнових обтяженнях;

– виступають як міра державного примусу, що застосовується до правопорушників;

– мають за мету покарання правопорушників, а також компенсацію майнових втрат бюджетів і державних цільових фондів внаслідок ненадходження або несвоєчасного надходження податків і зборів;

– мають майновий (грошовий) характер.

Відповідно до п. 1.5 ст. 1 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» штрафною санкцією (штрафом) є плата у фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами. Штрафні санкції накладаються контролюючими органами, а в окремих випадках самостійно нараховуються і сплачуються платником податків.

Механізм застосування штрафних санкцій до платників податків за порушення правил оподаткування деталізований в Інструкції про порядок застосування та стягнення сум штрафних (фінансових санкцій) органами державної податкової служби, затвердженій наказом Державної податкової адміністрації України від 17 березня 2001 р. № 110.

Поряд зі штрафом сплату пені також слід розглядати як міру фінансової відповідальності, а саме як плату у вигляді відсотків, нарахованих на суму податкового боргу (без урахування пені), що справляється з платника податків у зв'язку з несвоєчасним погашенням податкового зобов'язання. У цьому законодавчому визначенні пені, закріпленому у п. 1.4 ст. 1 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними ці-

<sup>1</sup> Кучеров И. И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И. И. Кучеров, О. Ю. Судаков, И. А. Орешкин / под ред. И. И. Кучерова. – М., 2001. – С. 143.



льовими фондами», слід особливо підкреслити, що підставою її нарахування є саме *порушення* терміну погашення податкового зобов'язання.

У податковому праві пеня має подвійну природу. По-перше, вона є способом забезпечення виконання обов'язку по сплаті податків і зборів. При цьому вона виконує стимулюючу функцію. По-друге, пеня є санкцією за порушення встановленого законодавством терміну сплати суми податкового зобов'язання, а тому виступає мірою правовідновлювальної відповідальності. Правовідновлювальна відповідальність передбачає застосування санкцій, спрямованих на відновлення порушених прав, примусове виконання обов'язків, усунення протиправного стану<sup>1</sup>.

Порядок ведення органами державної податкової служби обліку нарахування і погашення пені, що справляється з платника податків у зв'язку із несвоєчасним погашенням узгодженого податкового зобов'язання, регулюється ст. 16 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», а також Інструкцією про порядок погашення та нарахування пені, затвердженою наказом Державної податкової адміністрації України від 1 березня 2001 р. № 77.

## **Контрольні питання**

1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності.
2. Вкажіть підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства.
3. Охарактеризуйте склад та види фінансових правопорушень.
4. У чому сутність відповідальності за порушення бюджетного законодавства? Відповідальність за порушення податкового законодавства.
5. Розкрийте види та особливості фінансових санкцій.

---

<sup>1</sup> Див.: Соловьев В. Правосстановительная ответственность частного субъекта в налоговом законодательстве / В. Соловьев // Хозяйство и право. – 2002. – № 4. – С. 92.

# ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

## Розділ 6

### Правове регулювання державних доходів і державних видатків

#### § 1. Поняття й основи правового регулювання державних і муніципальних доходів

Для здійснення цілей і завдань, що стоять перед державою, і завдань реалізації нею своїх функцій, необхідною умовою є наявність відповідних фінансових коштів. За рахунок витрати цих коштів і задовольняються державні потреби. Формування таких фінансових коштів здійснюється через таку категорію, як державні доходи.

*Державні доходи* являють собою частину внутрішнього валового продукту, що надходить у вигляді різних грошових платежів і надходжень у власність держави для використання їх компетентними державними органами в забезпечення цілей і завдань, що стоять перед державою.

*Муніципальні доходи* — частина внутрішнього валового продукту, що надходить у формі платежів і надходжень у місцеві бюджети і служить вирішенню різних питань, що стоять перед органами місцевого самоврядування.

У формуванні державних доходів беруть участь усі ланки фінансової системи країни. У результаті цієї цілеспрямованої діяльності держава формує ряд грошових фондів (державний і місцевий бюджети, централізовані позабюджетні цільові фонди). Утворення таких фондів відбувається за різними напрямками. Це і кошти держави, і надходження від юридичних і фізичних осіб, кошти, направлені громадськими організаціями.

Державні і муніципальні доходи являють собою досить багатогранну, однак у той же час єдину систему. Уся ця видова розмаїтість найбільш рельєфно виявляється через класифікацію. В основу класифікації державних і муніципальних доходів можуть бути покладені різні ознаки. Так, можна виділити види доходів, залежно:

а) від методу утворення:

– обов'язкові;

– добровільні (наприклад, кошти отримані в результаті проведення лотерей чи випуску акцій);

б) від порядку утворення:

– централізовані (зосереджуються на рівні Державного бюджету);

– децентралізовані (акумулюються на рівні державних підприємств, організацій чи установ);

в) від юридичної форми надходжень:

– податкові (податки і збори податкового характеру: збори, мита і плати — ці платежі становлять основу доходів держави і органів місцевого самоврядування);

– неподаткові (наприклад, кошти, що надходять від реалізації державної власності);

г) від територіального рівня:

– загальнодержавні;

– місцеві;

д) від джерела утворення:

– від державного або муніципального господарства;

– від юридичних осіб, заснованих на недержавній власності;

– від громадських організацій;

– від фізичних осіб.

Для прикладу можна навести класифікацію доходів бюджету, що дав законодавець у Бюджетному кодексі України (ст. 8):

1) податкові надходження;

2) неподаткові надходження;

3) доходи від операцій з капіталом;

4) трансферти.

Суспільні відносини у сфері формування державних і муніципальних доходів виступають у правовій формі. Аналіз чинного фінансового законодавства дає можливість зробити висновок, що правові норми, які регулюють питання формування державою грошових фондів, головним чином розосереджені, розкидані між такими підгалуззями фінансового права, як бюджетне і податкове.

Так, ст. 2 Бюджетного кодексу України містить визначення доходів бюджету — податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, здійснення яких передбачене законодавством України (включаючи трансферти, подарунки, гранти).

## § 2. Поняття і види державних і муніципальних витрат

Формування державних (муніципальних) доходів і використання їх для забезпечення державних (місцевих) потреб є тісно взаємозалежними процесами, а відповідно державні (муніципальні) доходи і державні (місцеві) витрати — взаємозалежними категоріями. Обсяг витрат перебуває в прямій залежності від обсягу доходів. При їх невідповідності неминуче настають негативні наслідки (бюджетний дефіцит, інфляція, уведення додаткових податкових важелів, фінансова криза). Тому при плануванні витрат органи держави і місцевого самоврядування в обов'язковому порядку передбачають можливості їх покриття за рахунок передбачуваних доходів.

Державні витрати є однією зі сторін фінансової діяльності держави. Як і мобілізація державних доходів, цей процес здійснюється безперебійно, безупинно.

*Державні витрати* — це планова діяльність органів держави і місцевого самоврядування з цільового використання публічних коштів.

У складі державних витрат виділяють витрати бюджетів. Це викликано як значенням стрункої бюджетної системи в житті держави, її роллю і місцем у системі централізованих фондів, так і абсолютними величинами акумульованих бюджетами коштів. Цілком природно, що у зв'язку з цим значною є роль бюджетного права в регулюванні питань державних і місцевих витрат.

Можна виділити такі підходи до класифікації державних і муніципальних витрат:

а) залежно від форм власності:

– державні;

– муніципальні;

б) за характером участі в суспільному виробництві:

– основні кошти;

– оборотні кошти;

– резерви;

в) за джерелом одержання і використання:

– централізовані (фінансуються з державного і місцевого бюджетів і державних позабюджетних цільових фондів);

– децентралізовані (фінансуються державними або муніципальними підприємствами за рахунок власних коштів, залишених у їх розпорядженні);

г) за цільовим призначенням:

- на заробітну плату;
- на господарські витрати;
- на поточний ремонт тощо;

д) за роллю в суспільному виробництві:

- на розвиток матеріального виробництва;
- на нематеріальну сферу.

Особливий інтерес становить класифікація за *функціональною ознакою*. У даному випадку кошти спрямовуються відповідно до функцій діяльності держави. Так, можна виділити такі основні напрямки витрат на:

– економіку держави (з вичленовуванням окремих її галузей: будівництво, промисловість, зв'язок і т. д.);

- національну оборону;
- соціально-культурну сферу;
- науку й освіту;

– державне управління і місцеве самоврядування;

– правоохоронну систему;

– судову систему;

– охорону здоров'я;

– попередження і ліквідацію надзвичайних ситуацій, наслідків стихійних лих;

– обслуговування державного боргу;

– міжнародну діяльність тощо.

Державні і муніципальні витрати здійснюються шляхом *фінансування*, яке можна визначити як безоплатне і безповоротне виділення коштів з державних або муніципальних фінансових фондів на здійснення публічних потреб.

Фінансування поширюється головним чином на державні об'єкти. У той же час порядок фінансування має свої особливості залежно, наприклад, від цільового призначення коштів, суб'єктів, що їх одержують, або джерел фінансування. Слід також зазначити, що фінансування є діяльністю, яка має плановий характер, у зв'язку з чим можна виділити фінансування:

- а) короткострокове;
- б) середньострокове;
- в) довгострокове;
- д) річне.

Суспільні відносини у сфері державних і місцевих витрат найдетальнішим чином регулюються правовими нормами. Дані фінансово-правові норми, що регламентують державні і муніципальні витрати, згруповані у відповідні фінансово-правові інститути і у свою чергу утворюють такий розділ Особливої частини фінансового права, як «Правове регулювання державних і муніципальних витрат».

## **Контрольні питання**

1. Розкрийте сутність державних доходів.
2. Як співвідносяться поняття «державні доходи» і «доходи Державного бюджету»?
3. Дайте визначення поняття державних витрат.
4. Укажіть, які існують види державних і муніципальних витрат.

## Розділ 7

# Поняття бюджету. Бюджетна система України

## § 1. Поняття бюджету та його структура

Центральною ланкою фінансової системи держави є бюджетна система, що складається з державного та місцевих бюджетів. Роль бюджетів у забезпеченні функціонування держави та територіальних громад важко переоцінити. Саме за рахунок бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, якими фінансово забезпечується виконання державних завдань та функцій, функціонування органів державної влади.

Аналіз бюджетних відносин передбачає два аспекти їх досліджень: економічний та правовий. Як економічна категорія бюджет є централізованим грошовим фондом, який акумулюється на рівні певного утворення (держави або територіальної громади) та яким розпоряджається відповідний орган державної влади. Визначення бюджету як сукупності економічних відносин зовсім не означає його сталості. Певні коригування обов'язково присутні у бюджетних відносинах як на стадії розробки проекту бюджету (річні зміни дохідної або видаткової частини бюджету), так і на стадії виконання (наприклад, під час секвестрації — пропорційного скорочення видатків при виконанні бюджету). Таким чином, як економічна категорія бюджет охоплює сукупність економічних відносин, що пов'язані з формуванням, розподілом, використанням певних централізованих грошових фондів для фінансування завдань державних та адміністративно-територіальних утворень і виконання функцій органів влади<sup>1</sup>.

Відповідний зміст притаманний бюджету і як правовій категорії. У цьому випадку він являє собою правовий акт, основний фінансовий план утворення, розподілу та використання централізованого грошового фонду держави або територіальної громади. При цьому обов'язково необхідно розмежовувати поняття бюджету (переважно в цьому полягає саме економічна сторона цієї категорії) та закону (або акта) про

<sup>1</sup> Див. докладніше: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – С. 99 – 100.

бюджет (правова сторона бюджету). Як правова категорія бюджет характеризується декількома особливостями:

а) бюджет затверджується відповідним представницьким органом державної влади<sup>1</sup>;

б) термін дії акта, що затверджує відповідний бюджет дорівнює бюджетному періоду;

в) бюджет як фінансовий план закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин.

Найпростіше та схематичне уявлення про бюджет як план формування, розподілення та використання відповідних централізованих коштів передбачає аналіз двох складових бюджету: доходної та видаткової частини. Класифікація доходів бюджету здійснюється по чотирьом групам:

- 5) податкові надходження;
- 6) неподаткові надходження;
- 7) доходи від операцій з капіталом;
- 8) трансферти.

У частині 2 ст. 9 Бюджетного кодексу зазначається, що податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Слід враховувати, що поняття «податкових надходжень» не притаманне податковому законодавству (де використовується «податкова система», «система оподаткування», «податки», «збори» тощо) і застосовується виключно в Бюджетному кодексі. Вичерпний перелік загальнодержавних та місцевих податків, зборів, обов'язкових платежів встановлено Законом України «Про систему оподаткування» (статті 14, 15), а вже справляння кожного окремого податку чи збору здійснюється відповідно до окремого Закону чи Декрету Кабінету Міністрів України. Це стосується загальнодержавних податків та зборів (ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування»).

Дещо інша ситуація характеризує місцеві податки та збори. Статтею 15 Закону України «Про систему оподаткування» встановлено вичерпний перелік подібних платежів, механізми яких деталізовані у відповідних статтях Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки та збори», а застосування кожного місцевого подат-

<sup>1</sup> Виключне право затвердження Державного бюджету є повноваженням Верховної Ради і закріплено в Конституції України. Показово, що навіть тоді, коли функції законотворчості були передані Кабінету Міністрів (1992–1993 роки) і Декрети Кабінету Міністрів мали силу законів, було прийнято Закон України «Про державний бюджет України на 1993 рік».



ку чи збору здійснюється на підставі рішення органу місцевого самоврядування.

Статтею 13 Бюджетного кодексу закладено загальні підстави структури бюджету (незалежно від його рівня), вертикальне та горизонтальне його розподілення. Так, вертикальний розподіл бюджету дозволяє в його складі вирізнити загальний та спеціальний фонди, тоді як горизонтальний розподіл визначає склад доходів (ст. 29 — по Державному бюджету, статті 64–69 — по місцевих) та видатків (статті 30, 31 — по Державному бюджету та ст. 70 — по місцевих бюджетах).

*Загальний фонд* включає фінансування видатків бюджету за рахунок всіх дохідних надходжень, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду. Загальний фонд бюджету забезпечує фінансування основних функцій та завдань держави, територіальних громад, які деяким чином узагальнені.

*Спеціальний фонд* бюджету передбачає предметно-цільове використання бюджетних коштів за бюджетним призначенням (ст. 2 Кодексу), яке виступає як повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування. Бюджетні асигнування ще більше конкретизують мету використання коштів, бо означають повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів, відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету. До складу спеціального фонду входять бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різниця між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, джерела формування спеціального фонду, рішення про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету, передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету здійснюється виключно законами.

Створення спеціального фонду є заходом з підсилення централізованого регулювання коштів бюджетних установ. Перелік власних надходжень бюджетних установ визначається Кабінетом Міністрів і включає плату за послуги, що надаються бюджетними установами (від господарської або виробничої діяльності, оренди майна тощо) та

інші надходження (гранти та дарунки, отримані бюджетними установами; кошти, що отримуються бюджетними установами на виконання окремих доручень). Вперше виділення у складі Державного бюджету України спеціального фонду було здійснено у 2000 р. з метою запровадження казначейського обліку та виконання коштів бюджетних установ, які раніше враховувались та обліковувались поза бюджетом.

У складі бюджету може бути сформований *резервний фонд*. Грошові кошти, які в ньому акумульовані використовуються для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. Рішення про виділення коштів з такого фонду приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Законодавчо закріплений граничний розмір резервного фонду: він не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

У Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна рада.

Збалансування доходів та видатків бюджету на стадії планування обумовлює фактичне виконання бюджету. Ідеальний стан бюджетного планування — однаковість дохідної та видаткової частини бюджету, що є конституційною нормою (дивись засади збалансованості бюджету — ст. 95 Конституції України). Але найчастіше такого збігу не буває і бюджетне планування пов'язане з певними відхиленнями, перевищенням однієї частини бюджету над іншою. Це виражається в дефіциті чи профіциті бюджету. *Дефіцит* бюджету визначається Бюджетним кодексом України як перевищення видатків бюджету над його доходами, *профіцит* бюджету є перевищення доходів бюджету над його видатками (ст. 2 Бюджетного кодексу).

Прийняття бюджетів з дефіцитом дозволяється виключно у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету. Необхідно враховувати, що прийняття бюджету з дефіцитом передбачає не абсолютну суму дефіциту, а тільки граничну. Іншими словами, граничний розмір дефіциту передбачає таке перевищення

видатків над доходами, під яке є обґрунтовані та дійсні канали покриття. Шляхами обмеження дефіциту є:

- 1) встановлення граничних розмірів дефіциту;
- 2) використання механізму зовнішнього державного кредиту;
- 3) застосування механізму внутрішнього державного кредиту;
- 4) емісія грошей.

При цьому слід враховувати, що перші три шляхи пов'язані з ситуацією, коли боржником виступає держава, яка несе певні обов'язки; емісія ж грошей вирішує проблеми з дефіцитом шляхом росту інфляції на громадян.

«Профіциту бюджету» в бюджетному законодавстві України не було до прийняття Бюджетного кодексу. Традиційними шляхами подолання профіциту є:

а) скасування окремого податку чи збору або зменшення ставки податку (збору);

б) погашення основної суми боргу;

в) дострокове погашення відсотків за основною сумою боргу.

Частиною 2 ст. 14 Кодексу підкреслюється, що профіцит затверджується виключно з метою погашення основної суми боргу. Але профіцит бюджету може виникнути і на стадії виконання бюджету і кошти від нього можуть використовуватись ширше.

## **§ 2. Бюджетна класифікація**

Всі можливі доходи та видатки бюджетів відображаються та закріплюються у *бюджетній класифікації*, яка являє собою єдине систематизоване групування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Значення цього документа важко переоцінити. Перш за все він є основою для складання проектів та виконання бюджетів: на його основі встановлюється розподіл доходів та видатків, фінансування бюджетів, визначаються права та обов'язки розпорядників бюджетних коштів тощо. Окрім цього, бюджетна класифікація застосовується для здійснення фінансового контролю за своєчасністю та повним обсягом

надходження коштів в бюджети, а також за їх цільовим використанням; забезпечує загальнодержавне та міжнародне порівняння бюджетних показників; забезпечує адресне виділення коштів, економічний аналіз видатків, що означає зведення всіх затрат, незалежно від їх орієнтування, в єдині економічні категорії

Затверджується бюджетна класифікація Міністром фінансів України, про що інформується в обов'язковому порядку Верховна Рада України (це забезпечує досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків, взаємозв'язок між функціональним призначенням і економічним характером видатків бюджету). Зміни до неї також затверджуються міністром фінансів.

Бюджетна класифікація має такі складові частини:

- 1) класифікація доходів бюджету;
- 2) класифікація видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету;
- 3) класифікація фінансування бюджету;
- 4) класифікація боргу.

Відповідно до розділу I Бюджетної класифікації «Класифікація доходів бюджету» до податкових надходжень віднесені:

а) податки на доходи, прибуток, збільшення ринкової вартості (прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств);

б) податки на власність (періодичні податки на чисту вартість майна; податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів);

в) збори за спеціальне використання природних ресурсів (збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду; збір за спеціальне використання водних ресурсів; платежі за користування надрами; збір за геологорозвідувальні роботи, що виконані за рахунок Державного бюджету; плата за землю; плата за використання інших природних ресурсів);

г) внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість; акцизний збір з вироблених в Україні товарів; акцизний збір з ввезених на територію України товарів; податки на окремі категорії послуг; плата за ліцензії на окремі види господарської діяльності; плата за торговий патент);

д) податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (ввізне та вивізне мито; кошти, отримані за здійснення консульських дій; інші надходження);

е) інші податки (місцеві податки та збори; плата за надання послуг по оформленню документів на право виїзду за кордон; податки, що не віднесені до інших категорій; фіксований сільськогосподарський податок; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва; збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства).

До неподаткових надходжень належать:

а) доходи від власності та підприємницької діяльності (надходження від перевищення валових доходів над витратами Національного банку України; надходження від грошово-речових лотерей; надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів; дивіденди, що нараховані на акції (долі, паї) господарських товариств; рентна плата; інші надходження; надходження коштів, що отримані від продажу акцій відкритих акціонерних товариств за компенсаційні сертифікати; надходження коштів від відшкодування збитків сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва);

б) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу (плата за утримання дітей у школах-інтернатах; плата за утримання вихованців шкіл, профтехучилищ соціальної реабілітації; плата за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ; плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого майна; державне мито; митні збори; єдиний збір, що стягується в пунктах пропуску через державний кордон України);

в) надходження від штрафів та фінансових санкцій (суми, стягнуті з осіб, що винні за шкоду, яка нанесена підприємству, установі, організації; перерахування підприємцями частки вартості виготовленої нестандартної продукції за дозволом на тимчасове невиконання вимог відповідних стандартів; адміністративні штрафи та інші санкції; надходження штрафних санкцій за порушення правил пожежної безпеки);

г) інші неподаткові надходження (надходження сум різниці в ціні на природний газ; відрахування від сум перевищення розрахункового розміру фонду оплати праці; пеня за порушення строків розрахунку у сфері зовнішньоекономічної діяльності та невиконання зобов'язань; доходи від операцій по кредитуванню та наданню гарантій; власні надходження бюджетних установ; плата за послуги, що надаються бюджетними установами, інші джерела власних надходжень бюджетних установ; додаткові збори на сплату пенсій);

Доходи від операцій з капіталом складаються шляхом акумуляції:

а) надходження від продажу основного капіталу (кошти від реалізації безхазяйного майна, скарбів, тощо; надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння; надходження від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, перебуває у комунальній власності);

б) надходження від реалізації державних запасів товарів (матеріальних цінностей державного резерву та розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву);

в) надходжень від продажу землі та нематеріальних активів;

г) податки на фінансові операції та операції з капіталом.

До складу офіційних трансфертів Бюджетною класифікацією віднесено:

а) офіційні трансферти від органів державного управління (кошти, що надходять з інших бюджетів; дотації; субвенції);

б) кошти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій (надходження від секретаріату ООН за участь українського контингенту в миротворчих операціях; гранти; дари);

в) з іншої частини бюджету (із загального фонду бюджету в бюджет розвитку).

Класифікація видатків бюджету здійснюється за різними підставами і групується за:

а) функціональними ознаками;

б) економічними ознаками;

в) відомчими ознаками;

г) програмними ознаками.

*Функціональна класифікація* видатків бюджету дозволяє визначити пріоритети у діяльності держави і за допомогою бюджетного фінансування забезпечити виконання всіх завдань та функцій державою та має такі рівні деталізації:

– розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;

– підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрями витрачання бюджетних коштів на здійснення функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Така класифікація включає видатки на:

а) загальнодержавні функції (утримання вищих органів державного управління, органів місцевої влади та місцевого самоврядування;

фінансова та зовнішньоекономічна діяльність; економічна допомога зарубіжним країнам; інші функції державного управління; фундаментальні дослідження; дослідження та розробки в галузі державного управління; проведення виборів та референдумів; обслуговування боргу; міжбюджетні трансферти);

б) оборона (військова та цивільна оборона; військова допомога зарубіжним країнам; військова освіта; дослідження та розробки в галузі оборони; інша діяльність у галузі оборони);

в) громадський порядок та судова влада (діяльність по забезпеченню громадського порядку; боротьба зі злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист та рятування; судова влада; діяльність у сфері безпеки держави; утримання кримінально-виконавчої системи; представницькі функції в суді; дослідження та розробки в галузі громадського порядку, безпеки і судової влади; інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади);

г) економічна діяльність (загальна економічна, торгова та трудова діяльність; лісове та сільське господарство, полювання, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; інша промисловість і будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші галузі економіки; інша економічна діяльність);

д) охорона навколишнього природного середовища (запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища; збереження природно-заповідного фонду; дослідження та розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища; інша діяльність у цій галузі);

е) житлово-комунальне господарство (житлове господарство; комунальне господарство; дослідження та розробки у сфері житлово-комунального господарства; інша діяльність у цій галузі);

є) охорона здоров'я (медична продукція і обладнання; поліклініки та амбулаторії, швидка допомога; лікарні та санаторно-курортні установи; санаторно-профілактичні та протиепідемічні дії та установи; дослідження та розробки в галузі охорони здоров'я; інша діяльність у цій галузі);

ж) духовний та фізичний розвиток (фізична культура і спорт; культура та мистецтво; засоби масової інформації; дослідження та розробки у сфері духовного та фізичного розвитку; інша діяльність у цій галузі);

з) освіта (дошкільна освіта; загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; позашкільна освіта; програми матеріального забез-

печення навчальних закладів; дослідження та розробки у сфері освіти; інша діяльність у цій галузі);

і) соціальний захист та соціальне забезпечення (соціальний захист на випадок непрацездатності; соціальний захист пенсіонерів; соціальний захист ветеранів війни і праці; соціальний захист сім'ї, дітей та молоді; соціальний захист безробітних; допомога у вирішенні житлових питань; соціальний захист інших категорій населення; дослідження та розробки у сфері соціального захисту; інша діяльність у цій сфері).

*Економічна класифікація* видатків бюджету уточнює використання бюджетних коштів відповідно до їх предметних ознак (заробітна плата, оренда, капітальні витрати тощо). На підставі економічної класифікації видатків забезпечується єдиний підхід до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, виділяються захищені статті видатків бюджету. Видатки бюджету за цим типом класифікації групуються в єдині блоки і становлять поточні видатки; нерозподілені видатки; кредитування з вирахуванням погашення.

Поточні видатки включають:

- а) витрати на товари та послуги;
- б) виплати процентів (доходу) за зобов'язаннями;
- в) субсидії та поточні трансферти;

До складу капітальних видатків входять:

- а) придбання основного капіталу;
- б) створення державних запасів та резервів;
- в) придбання землі та нематеріальних активів;
- г) капітальні трансферти.

*Нерозподілені видатки* становлять видатки з резервних фондів Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Склад нерозподілених видатків визначається Законом про Державний бюджет України чи рішенням відповідної місцевої ради.

Перелік видатків, що становлять кредитування за вирахуванням погашення, визначається Міністерством фінансів України. До них включаються:

- а) надання внутрішніх кредитів за вирахуванням погашення;
- б) надання зовнішніх кредитів за вирахуванням погашення.

*Відомча класифікація* видатків бюджету визначає розподіл бюджетних призначень по головних розпорядниках бюджетних коштів, якими ст. 2 Кодексу визначає бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до ст. 22 Кодексу отримують повноваження шляхом вста-



новлення бюджетних призначень. На її підставі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр розпорядників бюджетних коштів.

До відомчої класифікації видатків Державного бюджету України входять видатки на фінансування Управління справами Верховної Ради України, Державного управління справами, Господарського управління Секретаріату Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України, Вищого господарського суду України, Конституційного Суду України, Генеральної прокуратури України, міністерств, Державних комітетів, Державних управлінь та комісій, обласних державних адміністрацій тощо. Відомча класифікація видатків місцевих бюджетів визначається відповідно до рішення про місцевий бюджет (ч. 3 ст. 22 Кодексу).

*Програмна класифікація* видатків бюджету будується на розподілі бюджетних призначень за бюджетними програмами. Відповідно до ст. 2 Кодексу бюджетна програма є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Розробку, аналіз та відбір програм на стадії планування, складання проекту проводить головний розпорядник коштів, який обґрунтовує свої пропозиції. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі має за мету встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням коштів та результатами їх використання.

Якщо функціональна класифікація бюджетних видатків лише визначає загальний тип видатків з бюджету, то кожна програма має чітку цільову прив'язку, що відображається в структурі кодування програмної класифікації видатків Державного бюджету. Код програмної класифікації містить сім знаків, якими кодується інформація про головного розпорядника, бюджетну програму, інституційні та інвестиційні проекти, резервний фонд, капітальні вкладення, напрямки діяльності бюджетної програми. Код визначається цифрами від «1» до «9».

### **§ 3. Бюджетна система України**

Статтю 2 Закону України «Про бюджетну систему України» у редакції від 29.06.1995 р., який діяв до прийняття Бюджетного кодексу України, *бюджетна система України* визначалась як поєднання Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної

Республіки Крим та місцевих бюджетів, визначення зведеного бюджету з подальшою деталізацією складових зведених бюджетів різного рівня (ст. 2 Закону України від 29.06.1995 р.). Показово, що статтею 3 цього ж Закону було визначено поняття бюджетного устрою як організації і принципів побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язку між окремими ланками бюджетної системи. Чинне бюджетне законодавство не дає подібного визначення.

Ці положення є відображенням конституційних норм, що містяться в статтях 132, 133 Конституції України, які визначають засади територіального устрою України (ст. 132), систему адміністративно-територіального устрою (ст. 133): фактично відповідно до ст. 133 Конституції України і побудовано склад бюджетної системи України, яка включає:

- 1) Державний бюджет України;
- 2) місцеві бюджети:
  - а) бюджет Автономної Республіки Крим;
  - б) обласні бюджети;
  - в) районні бюджети;
  - г) бюджети районів у містах;
  - д) бюджети місцевого самоврядування:
    - бюджети територіальних громад сіл;
    - бюджети територіальних громад селищ;
    - бюджети територіальних громад міст та їх об'єднань.

Підставами розмежування бюджетів на місцеві та бюджети місцевого самоврядування є повноваження певних органів влади щодо їх прийняття та виконання і особливості формування дохідної частини. Доходи місцевих бюджетів містять переважно закріплені доходи (ст. 66 Кодексу), тобто ті, що надходять за рахунок розподілення загальнодержавних податків і зборів. Бюджети місцевого самоврядування містять як подібні доходи (ст. 64 Кодексу), так і значне коло надходжень власного характеру, доходів, що формуються за рахунок власних джерел відповідних територіальних громад: місцевих податків та зборів; плати за землю; податку з власників транспортних засобів, податку на промисел; коштів від відчуження майна; плати за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності (ст. 69 Кодексу). Бюджети місцевого самоврядування — базові бюджети.

На відміну від Закону України «Про бюджетну систему України» в редакції від 29 червня 1995 р., де визначення складу бюджетної системи та зведеного бюджету містилось в одній статті (ст. 2), у чинному Бюджетному кодексі — це дві статті: ст. 5 «Структура бюджетної сис-

теми України» і ст. 6 «Зведений бюджет». Незважаючи на те, що ст. 6 містить шість частин, фактично вони об'єднуються в дві складові цієї статті: поняття зведеного бюджету та склад відповідних зведених бюджетів (України, Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом), що побудовані за однотипною схемою.

*Зведений бюджет* є сукупністю бюджетних показників всіх бюджетів, що існують на відповідній території. Зведені бюджети використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави, територіальних громад. Зведені бюджети існують на рівні держави, Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом. Частина 2–6 ст. 6 Кодексу побудовані за єдиною схемою, згідно з якою дається визначення відповідного зведеного бюджету як сукупності показників бюджетів, що існують на території дії зведеного бюджету. Так, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя. Відповідним чином визначені й інші зведені бюджети.

Зведені бюджети створені з метою:

- а) розрахунків соціальних та фінансових нормативів, норм для складання проектів бюджетів;
- б) аналізу ефективності бюджетних витрат;
- в) з'ясування підстав надання трансфертів.

Зведені бюджети не затверджуються, а мають розрахунково-інформаційний характер.

Бюджетний період для всіх бюджетів бюджетної системи становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Сам закон про Державний бюджет України повинен бути прийнятий до 1 грудня року, що передує плановому. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути інший. Такими особливими обставинами є:

- 1) введення воєнного стану;
- 2) оголошення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- 3) оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, необхідність усунення природних чи техногенних катастроф.

У тому разі, якщо Державний бюджет України прийнято на інший бюджетний період, місцеві бюджети можуть бути прийняті на такий же період.

## § 4. Доходи та видатки Державного бюджету України

Бюджетний кодекс України містить розділ II «Державний бюджет України», який відкривається ст. 29 «Склад доходів Державного бюджету України», що є не зовсім логічним, оскільки важко зрозуміти, як можна аналізувати доходи та видатки Державного бюджету України, не визначивши, що таке державний бюджет. Показово, що і в ст. 2 «Визначення основних термінів» поняття «державного бюджету» не міститься, хоча і місцеві бюджети, і бюджети місцевого самоврядування визначені досить детально. Правда, у ст. 2 подається поняття «закону про Державний бюджет України», але державний бюджет і законодавчий акт, на підставі якого він існує, — зовсім різні поняття.

*Доходами Державного бюджету України* є сукупність безповоротних надходжень, справляння яких передбачено чинним законодавством України, які використовуються для фінансування виконання державних функцій. При визначенні складу доходів Державного бюджету України у ст. 295 Бюджетного кодексу використовується логіка «від зворотного» — це всі доходи, що отримуються згідно з податковим законодавством тощо, за винятком надходжень до місцевих бюджетів. Перелік останніх визначено такими статтями Бюджетного кодексу: ст. 64 «Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів», ст. 66 «Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів», ст. 69 «Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів».

Слушним здається ще одне зауваження. Статтями 14 та 15 Закону України «Про систему оподаткування» закріплено вичерпний перелік загальнодержавних та місцевих податків та зборів, які і становлять податкові надходження до відповідних бюджетів. Але таке їх розподілення на дві групи здійснене за принципом компетенції органу, що вводить відповідний платіж на певній території (держави чи території-

альної громади). При цьому багато загальнодержавних податків та зборів надходить до місцевих бюджетів. Тому при визначенні напрямку надходження коштів від податку чи збору доцільніше орієнтуватися на законодавчий акт, яким закріплено правовий механізм справляння окремого податку чи збору, або на бюджетну класифікацію.

*Видатки Державного бюджету України* систематизують бюджетні призначення на конкретні цілі, що передбачені законом про Державний бюджет на відповідний рік. Видатки Державного бюджету на здійснення повноважень держави визначаються шляхом встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам коштів. Згідно з бюджетною класифікацією видатки Державного бюджету можуть розподілятися за функціональними, економічними, відомчими, програмними ознаками. Деталізований перелік видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, встановлено ст. 87 Бюджетного кодексу.

Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком тих, що пов'язані з державною таємницею (таємних видатків), які займають особливе місце серед видатків Державного бюджету; таємні видатки передбачені на діяльність органів державної влади і в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації.

Контроль за проведенням таємних видатків здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України у порядку, визначеному Верховною Радою України.

Звіти про проведені таємні видатки розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.

Окрім звіти про проведені таємні видатки розглядаються Верховною Радою України на закритому засіданні.

## **§ 5. Доходи та видатки місцевих бюджетів**

Визначення поняття місцевих бюджетів міститься у ст. 2 Бюджетного кодексу. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети ор-

ганів у містах та бюджети місцевого самоврядування (статті 2, 5). Місцеві бюджети можуть складатись із загального та спеціального фонду, розподіл на які в разі необхідності визначається законом про Державний бюджет України. До складу видатків загального фонду місцевого бюджету входить резервний фонд, кошти з якого виділяються на підставі рішення місцевих державних адміністрацій, виконавчими органами місцевого самоврядування. До спеціального фонду місцевого бюджету входить бюджет розвитку, деталізація надходжень та витрат якого здійснюється у ст. 71 Бюджетного кодексу.

Всі надходження, визначені Бюджетним кодексом та іншими бюджетними законами, підлягають включенню до відповідних бюджетів. Облік надходжень за межами бюджетів, утворення позабюджетних фондів забороняється (ст. 13 Бюджетного кодексу). Місцеві бюджети включають всі надходження та витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Вони становлять єдиний баланс відповідного місцевого бюджету, при цьому забороняється планувати та здійснювати видатки, закріплені виключно за Державним бюджетом України (ст. 82 Бюджетного кодексу), а також здійснювати їх протягом бюджетного періоду.

Склад доходів, що закріплюється за місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, закріплюється статтями 64, 66, 69 Бюджетного кодексу. Вони групуються у двох частинах: доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. На базі цих надходжень і формуються підстави фінансування делегованих та власних повноважень.

Згідно зі ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи зараховуються до місцевих бюджетів, відповідно до порядку, визначеному законами. У дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Статтею 64 Бюджетного кодексу визначено вичерпний перелік податків і зборів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування. За рахунок цих надходжень формується бюджет делегованих повноважень, тобто це ті ресурси, що виділяє держава на виконання функцій та завдань держави на місцях. Саме тому вони формуються за рахунок загальнодержавних податків та зборів, інших надходжень, справляння яких регулюється виключно законами (спеціальні податкові закони, Кодекс про адміністративні правопорушення, тощо).

Стаття 66 Бюджетного кодексу є певним відображенням загальних засад, що врегульовані ст. 64, але якщо останньою визначалися доходи бюджетів місцевого самоврядування (фактично базових бюджетів бюджетної системи України), то в цій статті закріплено склад доходів інших типів місцевих бюджетів, що спрямовуються на формування бюджетних коштів за рахунок загальнодержавних платежів. Згідно з частинами 6, 7 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. кошти Державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласних бюджетів, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами у розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, використовуються для фінансування з районного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Згідно з ч. 2 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. Відповідно до ч. 2 ст. 64 Закону районні у містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрямки їх використання.

Видатки місцевих бюджетів, маючи загальні засади регулювання, диференціюються залежно від типу місцевого бюджету. При цьому

слід виходити з певної кореспонденції норм Бюджетного кодексу України та норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» при регулюванні подібних відносин. Але робити це необхідно дуже уважно, бо можна натрапити на деякі протиріччя. Так, наприклад, Бюджетним Кодексом визначені окремо «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування» (ст. 2 Кодексу), тоді як статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. вони закріплюються як синоніми, коли визначається «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)».

Видатки місцевих бюджетів згідно з ч. 7 ст. 64 поділяються на дві частини:

а) видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Вони визначаються функціями держави та передаються на місця для виконання з відповідною деталізацією (статті 88–90 Бюджетного кодексу). Ці видатки враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, регулюються державою, яка і забезпечує їх виконання відповідними ресурсами;

б) видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування (ст. 91 Бюджетного кодексу), які спрямовуються на реалізацію повноважень місцевих органів та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення (ст. 2 Кодексу), встановлені рішенням про місцевий бюджет на певні цілі. Джерелом здійснення цих видатків є кошти місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти з Державного бюджету України. Згідно з ч. 2 ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. У видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету (спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку) та видатки бюджету розвитку (спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворення) — ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».



Статтею 67 цього Закону передбачаються фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів державної влади. Повноваження органів виконавчої влади, надані законом, фінансуються державою в повному обсязі для їх здійснення органами місцевого самоврядування. Кошти для цього передбачаються щорічно в Законі України про Державний бюджет України. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм фінансових ресурсів. Їх витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, які не були попередньо забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Поняття бюджету розвитку визначено у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку зміцнення матеріально-фінансової бази. Статтею 71 Кодексу визначені складові доходів та витрат бюджету розвитку. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, трансфертів з інших бюджетів (ч. 5 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Стаття 72 Бюджетного кодексу є певним продовженням ст. 2 (де визначене поняття дефіциту бюджету) та ст. 14 (де закріплюються засади дефіциту бюджетів взагалі). Бюджети Автономної Республіки Крим та міські бюджети приймаються виключно відносно дефіциту бюджету розвитку, тобто перевищення видатків відповідних бюджетів над їх доходами, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку зміцнення матеріально-фінансової бази (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.). Цією нормою фактично закріплено заборону щодо дефіциту при затвердженні поточного бюджету. Таким чином, фінансування обов'язкових, життєво необхідних витрат для територіальних громад здійснюються обов'язково (поточний бюджет). Дефіцит же поширюється виключно на витрати щодо розширеного відтворення.

Запозичення як шлях покриття дефіциту Автономної Республіки Крим, міських бюджетів деталізується у статтях 73, 74 Бюджетного кодексу.

## **Контрольні питання**

1. Зазначте аспекти поняття бюджету.
2. Які складові частини має бюджет?
3. Дайте визначення поняття, значення та структури бюджетної класифікації.
4. Класифікуйте доходи бюджету.
5. Класифікуйте видатки бюджету.
6. Для чого здійснено розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди?
7. Розкрийте значення резервного фонду бюджету.
8. Як співвідносять дохідну та видаткову частини бюджетів?
9. Визначте склад бюджетної системи України.
10. Який бюджетний період встановлено в Україні?
11. Які доходи та видатки закріплено за Державним бюджетом України?
12. Який склад доходів та видатків місцевих бюджетів?

## Розділ 8

# Бюджетний процес

### § 1. Поняття, принципи та стадії бюджетного процесу

За допомогою правових норм держава ретельно регламентує відносини, що виникають з моменту формування всіх видів бюджетів до моменту звітування про їх виконання, встановлює порядок та послідовність дій учасників бюджетних правовідносин. Саме процесуальні норми бюджетного права закріплюють порядок одержання державою доходів, їх розподілу між різними бюджетами та використання, забезпечуючи здійснення завдань та функцій державою та місцевим самоврядуванням.

Традиційно *бюджетний процес* визначається як сукупність дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання, розгляду і затвердження звіту про їх виконання, здійснювана на підставі норм бюджетного права. Виходячи з цього, у широкому розумінні бюджетний процес являє собою засновану на владних повноваженнях діяльність відповідних органів, підпорядковану суворим процедурам у галузі бюджету.

У статті 2 Бюджетного кодексу України дається дещо інше визначення *бюджетного процесу* — це регламентована нормами правова діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України. Проте таке визначення здається не зовсім вдалим, оскільки в ньому не вказується стадія складання та затвердження звітів про виконання бюджетів, яка забезпечує зворотний зв'язок бюджетної діяльності та реалізацію принципів гласності, прозорості та ефективності.

Така діяльність має циклічний та періодичний характер. *Бюджетний цикл*, на відміну від бюджетного періоду, який дорівнює календарному року, містить у собі проміжок часу від початку формування бюджету на рік, що планується, до затвердження звіту про його виконання. Отже, бюджетний цикл включає:

- 1) період формування бюджету;
- 2) виконання бюджету;
- 3) пільгові бюджетні терміни (час дії тогорічних асигнувань по капітальних вкладеннях);
- 4) період звітності.

Сьогодні в Україні бюджетний цикл дорівнює близько 2,5 року.

Бюджетний процес складається з відповідних *стадій*, що визначаються змістом і характером діяльності державних органів, внаслідок чого така діяльність набуває нових якостей.

Традиційно у бюджетному процесі виокремлюють п'ять стадій:

- 1) розробка та складання проекту бюджету;
- 2) розгляд проекту бюджету;
- 3) затвердження проекту бюджету;
- 4) виконання бюджету;
- 5) складання, розгляд та затвердження звіту про виконання бюджету<sup>1</sup>.

Виділення таких стадій визначається логікою та історичною природою самого процесу<sup>2</sup>, оскільки вони охоплюють всю діяльність державних органів, починаючи від усвідомлення необхідності здійснення видатків на відповідні потреби, їх прогнозування, винаходження доходних джерел для їх покриття тощо. Але у ст. 19 Бюджетного кодексу України закріплюються чотири стадії бюджетного процесу, а саме:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Такі стадії проходять всі бюджети, що становлять бюджетну систему України: Державний бюджет та місцеві бюджети. Виходячи з того, що джерелом утворення всіх бюджетів є національний дохід країни, який має динамічний характер і який залежить від розвитку економіки та обчислюється, як правило, щорічно, законодавчі та ви-

---

<sup>1</sup> Раніше діючим Законом України «Про бюджетну систему в Україні» від 29 липня 1995 р. були закріплені саме такі стадії бюджетного процесу.

<sup>2</sup> Анисимов А. Бюджетный процесс и бюджетный календарь / А. Анисимов, Г. Крылов // Хоз-во и право. – 1995. – № 10. – С. 64.

конавчі органи, що беруть участь у складанні, затвердженні та виконанні бюджетів, щоразу наново, періодично та систематично проводять оновлення стану відносин, розмірів його доходів і видатків. Всі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідує чітко послідовно, одна за одною та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі. Окрім того, кожна зі стадій бюджетного процесу, у свою чергу, теж складається з декількох етапів, які є також обов'язковими.

На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути розглянуті в інший час. Наприклад, питання надання міжбюджетних трансфертів, закріплення процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточно затверджуються на стадії прийняття закону про Державний бюджет. Відкриття та реалізація бюджетних асигнувань здійснюється на стадії виконання бюджету і тільки після його затвердження тощо.

Бюджетний процес ґрунтується на відповідних правових засадах, *принципах*, які є гарантією чіткого та неупередженого планування, ефективного використання коштів, дотримання фінансової (бюджетної) дисципліни та здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів та відбивають важливі риси бюджету. Такими засадами є як принципи, що властиві бюджетній системі України взагалі, так і притаманні тільки бюджетному процесу. До першої групи належать принципи, закріплені ст. 7 Бюджетного кодексу, зокрема, принципи єдності бюджетної системи України, збалансованості, самостійності, повноти, публічності та прозорості тощо.

Друга група містить принципи, властиві тільки бюджетному процесу:

1) принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади. Так, законодавство встановлює такий розподіл повноважень по стадіях бюджетного процесу: формування та виконання бюджету віднесено до компетенції виконавчих органів, а розгляд, затвердження та здійснення контролю за виконанням бюджету — до компетенції представницьких органів;

2) принцип спеціалізації бюджетних показників. Він реалізується через бюджетну класифікацію, яка, згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу, закріплюючи вичерпний перелік доходів і видатків бюджетів, полягає

у конкретизації доходів за джерелами, а видатками — за цільовими напрямками;

3) принцип щорічності бюджету, тобто обов'язкового прийняття бюджету кожного року до початку планового року, що дозволяє виявити тенденції розвитку країни, дослідити зміни темпу росту виробництва тощо. Дуже важливим є прийняття Державного бюджету до настання планового року, оскільки це передбачає і забезпечує своєчасну концентрацію фінансових ресурсів у бюджеті та фінансування потреб держави й суспільства.

Окрім того, необхідно наголосити на таких принципах: гласності, що передбачає широке обговорення проекту бюджету, доведення його до відома населення, публікацію затвердженого бюджету; наочності — відображенні показників бюджетів у взаємозв'язку з економічними показниками розвитку України; достовірності, що передбачає використання під час формування бюджету його реальних показників, тощо; послідовності вступу до бюджетної діяльності державних органів.

Всі стадії бюджетного процесу перебувають під контролем Рахункової палати, що діє від імені Верховної Ради України, та місцевих органів влади, що зміцнює фінансову дисципліну учасників бюджетної діяльності.

## § 2. Повноваження учасників бюджетного процесу

На всіх стадіях бюджетного процесу задіяні його *учасники*, якими є згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. *Бюджетними повноваженнями* визнаються права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи законодавчої (представницької) та виконавчої влади, а саме: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк України, місцеві ради тощо; розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю. Всі ці суб'єкти наділені відповідними бюджетними повноваженнями, що реалізуються на відповідних стадіях бюджетного процесу. Зосередимо увагу на деяких з них.

*Законодавчі органи влади усіх рівнів* — Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради — мають право розгляду та затвердження бюджетів та звітів про їх виконання, здійснення контролю за виконанням бюджетів. Зокрема, Верховна Рада України наділена такими бюджетними повноваженнями: визначення бюджетної політики держави; прийняття постанови про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; визначення бюджетних повноважень усіх учасників бюджетного процесу, складу і обсягів доходів та видатків Державного бюджету України; затвердження показників соціально-економічного розвитку країни, необхідних для формування бюджетів усіх рівнів; розгляд та прийняття закону про Державний бюджет на відповідний період та внесення змін до нього; розгляд та прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України тощо.

*Комітет Верховної Ради України з питань бюджету* наділений, зокрема, такими бюджетними повноваженнями: відстеження, опрацювання та узагальнення пропозицій та висновків комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України до проекту закону про Державний бюджет та законопроектів, які впливають на дохідну та видаткову частину бюджетів; підготовка висновків та необхідних матеріалів і представлення на засіданні Верховної Ради України у першому, другому та третьому читаннях проекту закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період; заслуховування інформації міністрів, керівників державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, а також головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів щодо виконання бюджетних повноважень на всіх стадіях бюджетного процесу; відстеження виконання, оцінка та підготовка висновків про виконання закону про Державний бюджет протягом року.

Значну роль у бюджетному процесі відіграють *органи виконавчої влади*. Саме вони забезпечують всю підготовчу роботу щодо складання проектів бюджетів, готують необхідні документи та матеріали, які разом з проектами бюджетів подаються у законодавчі органи. Крім того, ці органи забезпечують виконання бюджетів, здійснюють контроль за виконанням бюджетів, надають звіт про виконання бюджетів.

До бюджетних повноважень *Кабінету Міністрів України* належать: розробка та подання Верховній Раді України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розробка та подан-

ня Верховній Раді України проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період; забезпечення виконання закону про Державний бюджет України; підготовка та подання Верховній Раді України звітів про виконання Державного бюджету України; розрахунок показників зведеного бюджету України та підготовка звіту про його виконання; прийняття рішень щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; прийняття рішень про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період, тощо.

*Міністерство фінансів України* займає центральне місце у бюджетному процесі, бо здійснює багато функцій, пов'язаних з функціонуванням бюджету, наприклад, воно зобов'язане готувати проект Державного бюджету, забезпечувати методичне керівництво інших органів щодо їх участі у складанні проекту бюджету, координувати діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Виходячи з цього, Міністерство фінансів України наділене такими бюджетними повноваженнями: підготовка та узагальнення передбачених Бюджетним кодексом документів та матеріалів, необхідних для формування проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; аналіз бюджетних запитів; розробка проектів нормативів бюджетної забезпеченості у розрахунку на одну особу, одного учня, одне ліжко-місце тощо; складання проекту закону про Державний бюджет України; організація виконання Державного бюджету України на всіх стадіях бюджетного процесу; розробка і затвердження Річного розпису Державного бюджету України; здійснення в межах своїх повноважень обслуговування державного внутрішнього і зовнішнього боргу тощо. Слід зауважити, що Міністерству фінансів України фактично надане право встановлення тимчасового обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України (секвестру видатків).

Особливе місце у бюджетному процесі займає *Національний банк України*, який наділений такими бюджетними повноваженнями: визначення основних засад грошово-кредитної політики України; розробка законопроектів, пов'язаних з формуванням дохідної та видаткової частин бюджетів та підготовка пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період.

Слід також визначити роль *Президента України*, який підписує закон України про Державний бюджет на поточний рік, а також інші закони, що регулюють бюджетну діяльність, може застосовувати пра-



во вето щодо прийнятого Верховною Радою закону про Держбюджет та інших нормативних актів щодо бюджетної діяльності з подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України, тощо.

Бюджетний кодекс України називає й коло інших суб'єктів бюджетного процесу, це, зокрема, розпорядники бюджетних коштів, які за обсягом наданих прав поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, бюджетні установи та одержувачі бюджетних коштів.

Під *головним розпорядником бюджетних коштів* Бюджетний кодекс України розуміє бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Отже, розпорядники бюджетних коштів це — бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету. Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня у своїй діяльності підпорядковується відповідному головному розпоряднику. Ці суб'єкти фактично виконують відповідну частину бюджету та забезпечують ефективне і цільове використання виділених у їх розпорядження бюджетних коштів.

Згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

1) за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, — органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, а також спеціально уповноважені законом органи на здійснення розвідувальної діяльності, Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України, в особі їх керівників;

2) за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, — уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;

3) за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, — керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Головні розпорядники бюджетних коштів наділені широкими повноваженнями, зокрема, розробляють проект кошторису та бюджетні запити і подають їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу, доводять у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань відповідно до затверджених призначень і забезпечують управління бюджетними асигнуваннями. Крім того, вони затверджують бюджетні призначення у відповідному бюджеті, мають права витрачати кошти бюджету на утримання апарату установи, на централізовані заходи, що здійснюються безпосередньо цією установою, розподіляти передбачені бюджетні кошти між розпорядниками нижчого рівня, а також затверджувати їх кошториси і плани асигнувань. Дуже важливим є наділення головних розпорядників бюджетних коштів правом здійснювати контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів.

Як було зазначено, головні розпорядники отримують відповідні повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Бюджетне призначення — це повноваження, надане головному розпоряднику коштів бюджету законом про Державний бюджет, постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження. Воно дозволяє надавати бюджетні асигнування для здійснення платежів на конкретні заходи за рахунок коштів відповідного бюджету, надає право розпоряднику коштів брати зобов'язання щодо виконання робіт чи надання послуг. Бюджетні призначення встановлюються виключно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Бюджетне призначення дає можливість суб'єктам виконувати бюджетні зобов'язання. Бюджетне зобов'язання — це будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього періоду або в майбутньому.

Розпорядники надають бюджетні кошти бюджетним установам та одержувачам бюджетних коштів. Бюджетна установа — орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно Державного бюджету чи місцевих бюджетів, та є неприбутковою. Важливим є те, що бюджетні установи можуть використовувати бюджетні кошти виключно у порядку, що затверджений кошторисом доходів та видатків. До повноважень цих суб'єктів належить перш за все готування бюджетних запитів. Бюджетний запит — це документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, який містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період. Фактично в цьому документі вказується необхідна для належного функціонування суб'єкта сума грошових коштів.

*Одержувачі бюджетних коштів* — це юридичні та фізичні особи, що не мають статусу бюджетної установи. Ними можуть бути: 1) державні (комунальні) організації, установи та підприємства, 2) юридичні особи інших форм власності, 3) фізичні особи, у тому числі і фізичні особи — підприємці. Але необхідно зазначити, що у Бюджетному кодексі чітко не закріплене коло осіб, які є учасниками бюджетного процесу — одержувачами бюджетних коштів. Одержувачі бюджетних коштів можуть отримувати зазначені бюджетні ресурси лише через розпорядника бюджетних коштів. Права та обов'язки їх такі: своєчасно та в повному обсязі отримувати кошти, витратити їх відповідно до бюджетного розпису та кошторису тощо.

### **§ 3. Складання проектів Державного та місцевих бюджетів**

Складання проектів бюджетів як Державного, так і місцевих, являє собою одну з найважливіших та відповідальних стадій бюджетного процесу, оскільки саме тут закладаються політичний та економічний курси держави на поточний рік, визначаються пріоритети щодо вирішення внутрішніх соціально-економічних проблем, обсяг доходів і видатків, основні напрямки використання коштів, засоби покриття дефіциту бюджету.

Порядок складання проектів Державного і місцевих бюджетів чітко регламентований главами 6 та 12 Бюджетного кодексу України.

Робота по складанню проекту Державного бюджету розпочинається задовго до початку нового бюджетного року. Згідно зі ст. 96 Конституції та Бюджетним кодексом України право складання проекту бюджету належить виключно органам виконавчої влади. Це положення не виключає можливості брати участь у цій діяльності іншим державним органам, однак координацію останніх здійснюють тільки уряд та інші органи виконавчої влади, які наділені певними повноваженнями.

Державний бюджет формується на основі найважливіших економічних документів країни. Складанню проекту Державного бюджету України передують проведення підготовчих заходів, забезпечення відповідними даними органів влади, що триває близько 4-х місяців (з січня до кінця квітня поточного року). Так, під час цієї роботи Міністерство економіки розробляє прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, зокрема щодо обсягу валового внутрішнього продукту, зведеного балансу фінансових ресурсів, балансу доходів і витрат населення. Національний банк до 1 квітня готує та подає до Верховної Ради і Кабінету Міністрів України проект основних засад грошово-кредитної політики та проект свого кошторису на наступний рік. Проводиться робота щодо аналізу звітних даних з виконання Державного та місцевого бюджетів за попередні роки, виявлення тенденцій у виконанні як дохідної частини бюджетів (наприклад, визначаються збільшення або зменшення доходів за кожним видом податків та неподаткових надходжень тощо), так і видаткової частини.

Крім того, Міністр фінансів на підставі основних макропоказників економічного та соціального розвитку України на наступний бюджетний період (із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та оптових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття) та аналізу виконання бюджету в поточному періоді визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України.

На основі аналізу та оцінки таких показників Кабінет Міністрів України складає проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік і подає їх на розгляд Верховної Ради України у травні.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період містить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту;

2) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України;

3) граничного обсягу державного боргу та його структури;

4) питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;

5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання;

6) взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;

7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;

8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України;

9) захищених статей видатків бюджету;

10) обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди.

Отже, у цьому документі містяться головні пріоритети бюджетної політики на плановий рік, які повинні стати орієнтиром для Уряду, який керує складанням проекту бюджету, і для Верховної Ради України при розгляді і затвердженні бюджету.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно з питань, що містить останній.

Відповідно до Основних напрямів бюджетної політики Кабінет Міністрів України організовує розроблення проекту Державного бюджету. Для підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету Міністерство фінансів розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів. У цих

документах головні розпорядники коштів на підставі своєї діяльності зазначають розподіл фінансових та інших ресурсів, які необхідні для здійснення конкретних програм та заходів, що обумовлює визначення саме реальних пропозицій щодо проекту Державного бюджету.

Після цього Міністерство фінансів аналізує отримані від головних розпорядників коштів запити і пропозиції щодо обсягу видатків, визначає їх відповідність Основним напрямам, на базі чого готує проект закону про Державний бюджет України, який подає на розгляд Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Держбюджет України. Схвалений проект Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, подає Верховній Раді України. Окрім того, після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет Міністерство фінансів доводить до місцевих органів влади розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів.

Разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, подаються:

1) пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, яка містить інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України; оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету; інші відомості;

2) прогнозні показники зведеного бюджету України (включаючи оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;

3) перелік пільг по податках, зборах (інших обов'язкових платежах) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання;

4) показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету України, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду;

5) зведення та структура фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетні пері-

оди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу;

б) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії Кабінету Міністрів України; та інші документи, передбачені ст. 38 Бюджетного кодексу.

Законом про Державний бюджет України визначаються:

1) загальна сума доходів і загальна сума видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні і капітальні);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) Державного бюджету України в наступному бюджетному періоді і державного боргу на кінець наступного бюджетного періоду, повноваження щодо надання державних гарантій, а також обсягу цих гарантій;

3) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України за бюджетною класифікацією;

4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

6) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Отже, таким має бути основний зміст закону про Державний бюджет<sup>1</sup>.

Організація підготовки бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів належить до відання відповідно уряду Республіки Крим та органів виконавчої влади відповідних рад. Міністерство фінансів України доводить до уряду Автономної Республіки Крим, місцевих рад та їх виконавчих органів особливості складання розрахунків до проєктів бюджетів на наступний рік. Вищі органи виконавчої влади доводять цю інформацію до відома органів виконавчої влади нижчого рівня.

<sup>1</sup> Проте практика прийняття щорічного закону про Державний бюджет України свідчить про порушення норм Бюджетного кодексу України стосовно змісту цього дуже важливого законодавчого акта. Позитивно, що на цю проблему звернув увагу Конституційний Суд України, прийнявши 22 травня 2008 р. рішення № 10-рп/2008 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України).

Виконавчі органи Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та інші місцеві органи виконавчої влади на основі Основних макропоказників економічного та соціального розвитку України розробляють прогнозні показники економічного та соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є базою для складання проектів бюджетів. Це повинно бути зроблено в строки, що визначаються виконавчими органами місцевих рад самостійно. Крім того, Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та в порядку, які встановлені цими органами. Місцеві фінансові органи аналізують бюджетні запити та приймають рішення щодо включення їх до пропозицій проекту місцевого бюджету.

Проект рішення про місцевий бюджет разом з необхідними документами перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради.

В основі складання проектів бюджетів, як Державного так і місцевих, лежить бюджетна класифікація. Бюджетна класифікація — це єдине систематизоване групування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) і фінансування бюджету за показниками економічної суті, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками. Саме цей документ має забезпечувати загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних, створення єдиної інформаційної системи зведення державних витрат на всіх рівнях влади. Її використання сприяє більш чіткій організації роботи по формуванню та виконанню бюджету, контролю за виконанням дохідної частини бюджету по кожному джерелу і за витрачанням державних коштів згідно з їх призначенням. Критерієм класифікації по доходах є, наприклад, економічне значення джерела доходів бюджету в системі податків і обов'язкових платежів, а по видатках, приміром, — цільове спрямування коштів з бюджету.

## **§ 4. Розгляд та прийняття Державного і місцевих бюджетів**

Другою стадією бюджетного процесу згідно з Бюджетним кодексом є розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети.



Після подання у вересні — на початку жовтня поточного року Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет Комітет з питань бюджету доопрацьовує його та аналізує на відповідність нормам Бюджетного кодексу, Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період, а також пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямів. Після цієї роботи починається підготовка Верховною Радою України проекту закону до першого читання.

У цей час Комітет Верховної Ради України з питань бюджету приймає до розгляду пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи. За Конституцією України та Бюджетним кодексом право бюджетної ініціативи по бюджету в цілому належить виключно Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>. Повноваження щодо проекту та внесення в нього поправок і доповнень належать всім суб'єктам, які користуються правом законодавчої ініціативи взагалі згідно зі ст. 93 Конституції: Президент, народні депутати, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Зазначимо, що законодавча ініціатива — це право вищевказаних осіб та органів держави подавати у Верховну Раду України законопроект і обов'язок Верховної Ради України розглянути його.

Запропоновані пропозиції повинні відповідати таким вимогам. По-перше, якщо запропоновані зміни до проекту стосуються збільшення видатків, то вони мають обов'язково визначати джерела їх покриття. По-друге, пропозиції щодо зменшення доходів Державного бюджету мають визначати джерела компенсації втрат доходів Державного бюджету або види та обсяги видатків, що підлягають повному скороченню. По-третє, важливим є те, що жодна з таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у представленому проекті закону. Якщо такі вимоги не виконуються, пропозиції до розгляду не приймаються.

Пропозиції розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету спільно з представниками Кабінету Міністрів України

<sup>1</sup> Доволі цікаву думку з цього приводу висловив Конституційний Суд України у рішенні від 13 січня 2009 р. № 1-рп/2009 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України).

не пізніше 15 жовтня. Результатом такого розгляду є висновок і пропозиції щодо проекту закону й таблиці пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи, які пропонуються підтримати чи відхилити.

Перше читання проекту закону про Державний бюджет повинно відбутися до 20 жовтня (25 жовтня, якщо проект був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України). Воно починається з доповіді Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету про Висновки та пропозиції до проекту закону про Держбюджет, після чого щодо останніх відбувається голосування в цілому. У разі неприйняття позитивного рішення з цього питання відбувається постатейне голосування.

Прийняття рішення Верховною Радою України щодо Висновків вважається прийняттям проекту закону про Державний бюджет у першому читанні. Схвалені Верховною Радою України Висновки набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України, які є невід'ємною складовою частиною прийнятого проекту закону у першому читанні та підлягають обов'язковому розгляду та врахуванню Кабінетом Міністрів України при підготовці проекту до другого читання.

На початку листопада (а саме 3–8 листопада) доопрацьований Кабінетом Міністрів України проект до другого читання подається у Верховну Раду України. Він повинен містити текстові статті та показники, які пропонувались Кабінетові Міністрів у першому читанні або схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради України. Якщо пропонуються нові текстові статті, то до них додається детальне пояснення з обґрунтуванням їх необхідності.

Під час другого читання проекту закону про Державний бюджет передбачається в першу чергу затвердження загального обсягу дефіциту (профіциту), доходів і видатків Державного бюджету з подальшим постатейним голосуванням. Крім цього, обов'язковому затвердженню у другому читанні підлягають обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, які є необхідними для формування місцевих бюджетів, оскільки вони не підлягають розгляду у третьому читанні згідно з ст. 43 Бюджетного кодексу. Інші статті проекту, які не були прийняті у другому читанні, переносяться на розгляд у третьому читанні.

Третє читання повинно відбутися не пізніше 25 листопада року, що передує плановому. Під час нього проводиться голосування щодо ста-

тей, які не були прийняті у другому читанні, та по проекту закону в цілому.

Закон про Державний бюджет повинен бути прийнятий Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому. Після затвердження бюджету вищим законодавчим органом він стає обов'язковим для виконання.

Порядок розгляду та прийняття бюджетів заснований на тому, щоб забезпечити розгляд та затвердження їх проектів обов'язково до початку чергового бюджетного (фінансового) року. Але може скластися така ситуація, коли з різних причин закон про Державний бюджет України не приймається своєчасно, наприклад, невчасно подається проект бюджету Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України або він не приймається Верховною Радою України, або накладається вето Президентом України. Така ситуація не може бути підставою для припинення сплати податків чи зборів (обов'язкових платежів) та здійснення фінансування відповідних заходів та програм, приміром, освіти, охорони здоров'я, виплат щодо соціального захисту населення, заробітної платні, стипендій тощо. У таких випадках, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет, Кабінет Міністрів відповідно до ст. 46 Бюджетного кодексу України має право здійснювати витрати з Державного бюджету України з відповідними обмеженнями<sup>1</sup>.

У такому випадку видатки з Державного бюджету здійснюються лише на цілі, які фінансувалися в попередньому році і одночасно передбачені в проекті закону про Державний бюджет на наступний бюджетний рік. При цьому, щомісячні видатки не повинні перевищувати 1/12 частини річних призначень попереднього року. Здійснення капітальних видатків за рахунок коштів Державного бюджету за таких обставин має бути припинено. Запозичення можуть здійснюватися лише з метою погашення основної суми державного боргу. Видатки на погашення державних боргових зобов'язань та витрати спеціального фонду бюджету можуть здійснюватися в необхідних обсягах незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в законі про Державний бюджет попереднього року.

---

<sup>1</sup> До введення в дію Бюджетного кодексу ця проблема вирішувалась дещо по-іншому: згідно із Законом «Про бюджетну систему України» Верховна Рада України приймала постанову щодо поточних витрат у новому бюджетному році або продовження дії в наступному році закону про Державний бюджет попереднього року.

## § 5. Виконання Державного та місцевих бюджетів

Виконання бюджету означає повне та своєчасне надходження до бюджетів всіх передбачених законодавством доходів та забезпечення фінансування всіх запланованих видатків. Головним у процесі виконання бюджетів є забезпечення у повному обсязі надходження податків, зборів та інших неподаткових обов'язкових платежів у дохідну частину бюджету, та фінансування заходів та програм у межах затверджених видатків бюджету. Виходячи з того, що кошти до бюджету надходять нерівномірно, законодавчі та виконавчі органи влади можуть корегувати виділення бюджетних асигнувань, але в межах затверджених бюджетних призначень. Крім того, на стадії виконання бюджету здійснюється ретельний контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, наданих їх розпорядникам, бюджетним установам та одержувачам. Отже, ця стадія бюджетного процесу містить у собі виконання дохідної та видаткової частин бюджету.

Відповідно до ст. 115 Конституції і ст. 47 Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України забезпечує і відповідає за виконання Державного бюджету України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління процесом виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

В Україні з 1997 р. застосовується *казначейська форма* обслуговування Державного бюджету України. Водночас у світі вирізняють три системи виконання бюджету: 1) банківську, 2) казначейську, 3) змішану.

В Україні не завжди діяла казначейська форма виконання бюджету. Так, згідно із Законом України «Про бюджетну систему в Україні» касове виконання бюджету повинно було здійснюватися Державним бюджетним банком України — єдиним касовим центром держави. Це передбачало зосередження бюджетних коштів на єдиному рахунку цього банку та використання коштів Державного бюджету також через цей банк. Збір та облік надходжень до бюджету здійснювали кредитні установи.

Казначейська форма виконання бюджету передбачає здійснення органами Державного казначейства України:

- 1) операцій з коштами державного бюджету;

2) розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;

3) контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань, проведенні платежів, а також

4) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного бюджету.

Виходячи з цього, казначейства виконують обов'язки щодо організації виконання бюджетів та керівництва всіма бюджетними коштами. Вони є так би мовити «касирами» розпорядників бюджетних коштів, бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів, оскільки безпосередньо здійснюють від їх імені відповідні платежі за рахунок коштів бюджетів.

Отже, казначейська система виконання бюджету означає зведення всіх коштів бюджетів усіх рівнів на єдиному рахунку, який відкривається на ім'я органів Державного казначейства в установах уповноважених банків.

Відповідно до Положення про єдиний казначейський рахунок, затверджене наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 р., *єдиний казначейський рахунок* — це рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у Системі електронних платежів Національного банку України. Він є основним рахунком держави для проведення фінансових операцій та ефективного управління коштами державного та місцевих бюджетів через систему електронних платежів Національного банку України.

Єдиний казначейський рахунок об'єднує кошти субрахунків, що відкриті в Державному казначействі України (центрального рівня) управлінням Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. У балансі Державного казначейства України відкритий відповідний єдиний казначейський рахунок.

Управлінням Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (територіальним управлінням Державного казначейства) рахунки у Національному банку не відкриваються.

Отже, безпосереднім учасником Системі електронних платежів Національного банку України є саме Державне казначейство України.

Для відображення операцій, проведених через Систему електронних платежів протягом банківського дня, територіальним управлінням

Державного казначейства відкриті технічні рахунки. У балансі Державного казначейства України відкриті відповідні субрахунки територіальних управлінь.

Операції, проведені органами Державного казначейства через Систему, відображаються на технічному рахунку Державного казначейства та на відповідних технічних рахунках територіальних управлінь, у балансі Державного казначейства — на відповідному єдиному казначейському рахунку та субрахунках територіальних управлінь. Державне казначейство України керує видатковими операціями територіальних управлінь за допомогою механізму встановлення ліміту технічного рахунку та ліміту початкових оборотів у Системі.

В органах Державного казначейства, у свою чергу, відкрито: 1) рахунки для зарахування надходжень, передбачених законодавством України; 2) рахунки розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів; 3) рахунки підприємствам, установам, організаціям тощо за операціями, що не відносяться до операцій з виконання бюджетів, але відповідно до вимог законодавства обслуговуються органами Державного казначейства.

Функціонування єдиного казначейського рахунка забезпечує: можливість швидкої мобілізації коштів, які протягом дня надходять на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства, та використання їх для проведення бюджетних видатків і здійснення інших операцій, що не суперечать законодавству України; надання інформації органам законодавчої та виконавчої влади за здійсненими на єдиному казначейському рахунку операціями; оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо забезпечення ефективного використання коштів бюджетів.

Необхідність застосування казначейської форми виконання бюджету обумовлюється такими чинниками. По-перше, нестійкою і незадовільною діяльністю комерційних банків, які проявляли недостатню оперативність при зарахуванні доходів у бюджети й оплаті платіжних доручень при використанні бюджетних коштів. По-друге, банківська форма виконання бюджету не забезпечувала проведення ретельного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, що не давало бути бюджетам прозорими та ефективними. По-третє, розпорядники бюджетних коштів у такому разі не мали можливості оперативно корегувати розподіл та надання ресурсів їх одержувачам.

Державний та місцеві бюджети виконуються за відповідними розписами. *Бюджетний розпис* — це документ, в якому встановлюється

розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації. Так, Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний строк після набрання чинності законом про Державний бюджет України. До затвердження розпису міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис на відповідний період.

Розписи місцевих бюджетів складають фінансові управління на місцях та затверджуються відповідними керівниками місцевого фінансового органу. Ці документи складаються відповідно до загального і спеціального фондів бюджету, у розрізі головних розпорядників коштів та за повною економічною класифікацією видатків бюджету.

Затвержені розписи передаються на паперових та електронних носіях Державному казначейству України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Причому, у разі внесення змін у розписи, ці органи повинні бути обов'язково поінформовані про таке. Державне казначейство України протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань та планів використання бюджетних коштів.

На основі бюджетного розпису починається виконання бюджетів за доходами. Безпосередньо виконання дохідної частини бюджетів покладено на органи стягнення, до яких відповідно до Бюджетного кодексу належать податкові, митні та інші державні органи, яким згідно із законом надано право стягнення до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень. Ці органи здійснюють контроль за повнотою, своєчасністю та правильністю обчислення і зарахування обов'язкових платежів у відповідні бюджети.

Виконання бюджетів за доходами передбачає здійснення таких функцій органами державного казначейства: встановлення порядку відкриття та безпосередньо відкриття рахунків в управліннях Державного казначейства України для зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів; ведення бухгалтерського обліку доходів бюджету відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 р. у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів

і типів операцій; здійснення розподілу платежів до Державного бюджету відповідно до нормативів відрахувань, затверджених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, та перерахування за належністю розподілених коштів; здійснення розподілу в розмірах, визначених законодавством, інших платежів, що зараховуються до Державного бюджету, та перерахування за належністю розподілених коштів; готування розрахункових документів і проведення повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету, тощо.

Платники податків сплачують платежі до бюджету через установи банків, у яких вони обслуговуються. Банк платника перераховує грошові кошти через Систему електронних платежів НБУ на рахунки, відкриті в обласному управлінні Державного казначейства України в розрізі районів та кодів бюджетної класифікації доходів.

Таким чином, усі доходи Державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок, що забезпечує облік бюджетних коштів та посилює контроль за їх рухом, дає змогу обраховувати фактичну наявність коштів у бюджетах. Наприклад, податки, збори та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий у територіальному органі Державного казначейства.

Виконання бюджетів за видатками передбачає здійснення цілої низки заходів, оскільки воно завжди обмежене фактичною наявністю коштів у бюджеті. Це здійснюється відповідно до Порядку обслуговування державного бюджету за видатками, який затверджено наказом Державного казначейства України від 25 травня 2004 р. № 89.

Бюджетний кодекс у ст. 51 встановлює такі стадії виконання Державного бюджету за видатками:

- 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;
- 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт та послуг;
- 5) здійснення платежів;
- 6) використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.

Бюджетні розписи є підставою для здійснення асигнувань з бюджетів. *Бюджетне асигнування* — це повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на



взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету. Воно має бути також обов'язково затверджене та є підставою для затвердження кошторисів.

Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Порядок складання, розгляду, затвердження та вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ встановлений Кабінетом Міністрів України у постанові від 28 лютого 2002 р. Зокрема передбачено, що Міністерство фінансів, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників відомості про граничні обсяги видатків та надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є підставою для складання проектів кошторисів.

Для правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної із складанням проектів кошторисів, головні розпорядники, керуючись відповідними вказівками Мінфіну, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів щодо складання проектів відповідних бюджетів на наступний рік, встановлюють для розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків та надання кредитів з бюджету із загального фонду бюджету, термін подання проектів кошторисів і дають вказівки щодо їх складання; розробляють і повідомляють розпорядникам нижчого рівня інші показники, яких вони повинні дотримуватися відповідно до законодавства і які необхідні для правильного визначення видатків або надання кредитів з бюджету у проектах кошторисів; забезпечують складання проектів кошторисів на бюджетні програми (функції), що виконуються безпосередньо головними розпорядниками. Головні розпорядники розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків або надання кредитів з бюджету, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету, повноти надходження доходів або повернення кредитів, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів. На основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують

бюджетні запити, які подаються Мінфіну, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам для включення до проектів відповідних бюджетів у встановленому ними порядку. Термін розгляду показників проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня встановлюється головними розпорядниками так, щоб проекти зведених кошторисів могли бути своєчасно оформлені як бюджетні запити. У разі обмеження терміну формування бюджетних запитів головними розпорядниками Мінфін, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи надають дозвіл головним розпорядникам самостійно визначати порядок та обсяг одержання необхідних даних для забезпечення своєчасного формування і подання бюджетних запитів. Проекти кошторисів складаються усіма установами на наступний бюджетний рік, якщо ці установи функціонували до початку року, на який плануються видатки та/або надання кредитів з бюджету. У разі коли установи утворені не з початку року, кошториси складаються і затверджуються для кожної установи з часу її утворення до кінця бюджетного року в загальному порядку.

Після цієї процедури розпорядники бюджетних коштів у межах бюджетних асигнувань, що встановлені кошторисами, беруть бюджетні зобов'язання та провадять видатки. Бюджетне зобов'язання — це будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому. При цьому важливим є положення, що будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за кошти Державного бюджету України без відповідних бюджетних асигнувань або ж з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом та законом про Державний бюджет України, не вважаються бюджетними зобов'язаннями. У таких випадках витрати Державного бюджету на їх покриття не можуть здійснюватися. Взяття та реалізація бюджетних зобов'язань відповідними суб'єктами обов'язково обліковується та контролюється з боку державних органів відповідно до Порядку обліку зобов'язань розпорядників бюджетних коштів в органах Державного казначейства України, який затверджено наказом Державного казначейства України від 9 серпня 2004 р. № 136.

Після отримання товарів, робіт та послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів при-

ймає рішення про їх оплату та подає доручення на здійснення платежу органу Державного казначейства України.

Органи казначейства здійснюють платежі виключно при додержанні таких умов:

1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу в бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету України;

2) відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню;

3) наявності у розпорядників бюджетних коштів невикористаних бюджетних асигнувань.

Таким чином, використання коштів здійснюється розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм бюджетних асигнувань і тільки за їх дорученням Державне казначейство України здійснює платежі, передбачені в затвердженому кошторисі бюджетної установи.

Важливо зазначити, що бюджети, як Державний, так і місцеві, виконуються за видатками у пропорціях до загальної суми видатків бюджетів, затверджених відповідно Верховною Радою України і місцевими радами. Контроль за пропорційним фінансуванням здійснюється щоквартально.

Якщо в процесі виконання Державного бюджету виникає недоотримання доходів його загального фонду для здійснення бюджетних асигнувань, то Міністерство фінансів України встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду. Якщо недоотримання доходів перевищує 15 % від передбаченої розписом Державного бюджету суми доходів, то Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді проект закону про внесення змін до Закону України про Державний бюджет щодо скорочення його видатків (секвестру бюджету). При цьому не можуть бути скорочені видатки бюджету щодо його захищених статей, перелік яких визначається Законом України про Державний бюджет на поточний рік. До них, як правило, відносяться: оплата праці працівників бюджетних установ, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, трансферти населенню тощо.

Процедура внесення змін до Закону України про Державний бюджет також передбачена Бюджетним кодексом й у разі перевиконання дохідної частини бюджету, більш ніж на 15 % від запланованих.

У процесі виконання загального фонду місцевих бюджетів можуть виникати тимчасові касові розриви. Для їх покриття виконавчі органи за рішенням відповідних місцевих рад можуть отримувати коротко-

термінові позики у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців. Але Бюджетним кодексом встановлено заборону надавати позики з одного бюджету іншому.

У разі необхідності внесення зміни щодо доходів і видатків місцевих бюджетів рішення приймає відповідна рада за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу щодо недовиконання чи перевиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету.

У процесі виконання бюджету може скластися ситуація, коли необхідно здійснити непередбачені видатки, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. У таких випадках видатки здійснюються з резервного фонду бюджету, який формується саме для цього. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

## **§ 6. Підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання бюджетів**

Четвертою, завершальною стадією бюджетного процесу є підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання Державного та місцевих бюджетів.

Так, відповідно до ст. 58 Бюджетного кодексу зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Державним казначейством України. Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України.

Така звітність складається щомісяця, шоквартально та щорічно. Наприклад, місячна звітність про виконання Державного бюджету України надається Державним казначейством України Верховній Раді

України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Річний звіт Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Він містить такі частини:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- 2) звіт про виконання Державного бюджету України;
- 3) звіт про рух грошових коштів;
- 4) інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України;
- 5) звіт про бюджетну заборгованість;
- 6) звіт про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів України;
- 7) інформацію про стан державного боргу;
- 8) звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань;
- 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 10) інформацію про виконання місцевих бюджетів;
- 11) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Цей звіт аналізує Рахункова палата. У ході такого розгляду використовуються звітні та інформаційно-аналітичні дані Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, Державного комітету статистики, Фонду державного майна, Національного банку тощо.

Результатом такого аналізу є висновок щодо використання коштів Державного бюджету. Його зміст зазвичай такий. Зокрема, вказується, чи створило економічне зростання у поточному році передумови для уточнення планових параметрів державного бюджету; чи збільшується або зменшується річний обсяг ресурсів та витрат Державного бюджету; який загальний обсяг фінансових ресурсів Державного бюджету (в тому числі які: залишок бюджетних коштів на початок року, доходи, надходження коштів від повернення кредитів, надходження для фінансування Державного бюджету); скільки становлять витрати Державного бюджету (в тому числі видатки, надання кредитів, погашення державного боргу); яка сума залишку коштів і чи збільшилася або зменшилася вона з початку року. Обов'язково вказуються проблеми, які

залишилися неподоланими (наприклад, щодо обсягів невідшкодованих сум податку на додану вартість; забезпечення головними розпорядниками бюджетних коштів розподілу отриманих асигнувань, результатом чого стало непроведення запланованих видатків по окремих бюджетних програмах; нарощування простроченої заборгованості перед державним бюджетом за кредитами, залученими державою або під державні гарантії; та ін). Резюмується, чи здійснено урядом всі необхідні заходи для належного виконання бюджету (див., наприклад, Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перший квартал 2008 р., затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 11 червня 2008 р. № 13-6, Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2008 р., затверджений постановою колегії Рахункової палати від 27 серпня 2008 р. № 19-3).

Після цього звіти з відповідними висновками передаються до Верховної Ради України, яка їх розглядає і приймає певні рішення.

## Контрольні питання

1. Дайте визначення бюджетного процесу.
2. У чому відмінності бюджетного циклу та бюджетного періоду?
3. Вкажіть стадії бюджетного процесу.
4. Проаналізуйте принципи бюджетного процесу.
5. Які суб'єкти беруть участь у бюджетному процесі? Розкрийте їх повноваження.
6. Який порядок складання проектів бюджетів?
7. Який документ містить головні пріоритети бюджетної політики на плановий рік?
8. Визначте зміст закону про Державний бюджет України.
9. Які документи подаються до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет?
10. Який порядок розгляду та прийняття бюджетів?
11. Яку форму виконання бюджетів застосовують в Україні? В чому її сутність?
12. У яких випадках здійснюють секвестр бюджету?
13. Дайте характеристику звітності про бюджет.

## Розділ 9

# Міжбюджетні відносини

### § 1. Міжбюджетні відносини: поняття, принципи та сутність

Стійкість бюджетної системи України багато в чому залежить від характеру міжбюджетних відносин. *Міжбюджетні відносини* — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання таких відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Правове врегулювання міжбюджетних відносин здійснюється розділом 4 Бюджетного кодексу України.

Міжбюджетні відносини відбивають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів. Основоположними для таких відносин є *принцип* рівності Державного бюджету у взаємовідносинах з місцевими бюджетами та рівності місцевих бюджетів у взаємовідносинах між ними, що передбачає встановлення єдиних для всіх бюджетів нормативів відрахування від загальнодержавних податків та зборів, а також єдиного порядку їх сплати тощо. Крім того, такі відносини повинні базуватися на принципах: розподілу та закріплення видатків по відповідних рівнях бюджетної системи; розмежування та закріплення на постійній основі та по тимчасових нормативах регулюючих доходів; вирівнювання рівня мінімальної бюджетної забезпеченості бюджетів, який є необхідним для виконання певних функцій; забезпечення рівномірного надходження доходів та недопущення касових розривів; забезпечення заінтересованості виконання планів надходження доходів у Державний та місцеві бюджети тощо.

Доходи і видатки всіх бюджетів мають відповідний розподіл, оскільки держава намагається наділити всіх суб'єктів бюджетного права необхідним для виконання їх функцій обсягом доходів. При цьому повинні

бути забезпечені збалансованість всіх бюджетів, заінтересованість місцевих органів у збільшенні бюджетних надходжень, запобігання касовим розривам (розбіжність терміну надходження та використання бюджетних коштів), бездефіцитність бюджетів тощо. Окрім того, доходи та видатки кожного бюджету повинні бути найбільшою мірою пов'язані з підвідомчим господарством і соціальною сферою.

Бюджетний кодекс України закріплює розподіл видів видатків, що можуть здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету і місцевих бюджетів, та джерела їх фінансування. Так, до першої групи належать видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Вони здійснюються тільки за рахунок коштів Державного бюджету України. До другої — видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. До третьої — видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України. Ці видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Отже, бюджети повинні мати необхідний обсяг коштів, для реалізації переданих державних повноважень, для чого доходи бюджетів повинні бути належним чином розподілені. Розподіл доходів належить до повноважень представницьких органів держави, оскільки це один з основних чинників належного функціонування стійкої бюджетної системи країни та життєдіяльності України взагалі. Головну роль у цьому відіграє Верховна Рада України, яка встановлює постійний розподіл закріплених доходів між ланками бюджетної системи і щорічний перерозподіл регулюючих.



Аналіз бюджетного законодавства дає змогу зробити висновок, що розподіл коштів у бюджетній системі може здійснюватися, по-перше, у порядку закріплення визначених видів доходів за бюджетами різного рівня на постійній чи довгостроковій основі, по-друге, у порядку бюджетного регулювання.

До *закріплених* належать *доходи*, які постійно діючими нормативними актами віднесені до дохідної частини бюджетів певного рівня на невизначений у часі строк у розмірі територіального надходження повністю або у твердо фіксованому розмірі (нормативі). Наприклад, закріпленими за Державним бюджетом України є надходження від зовнішньоекономічної діяльності, які повністю, на невизначений строк закріплені за ним; платежі за користування надрами загальнодержавного значення тощо.

Податки і збори, що закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, становлять *кошик доходів місцевого самоврядування*.

Закріплені доходи створюють основу дохідної бази кожного бюджету. Але для повного покриття потреб кожного з бюджетів їх недостатньо і тому кожен з бюджетів необхідно збалансовувати за допомогою інших дохідних джерел. Досягається це перш за все за допомогою регулюючих доходів та інших методів бюджетного регулювання, про які буде йтися далі.

*Регулюючі доходи* — це передбачені в законі про Державний бюджет або в рішенні про бюджет місцевих органів доходи, надходження яких щорічно визначаються та перерозподіляються між різними ланками бюджетів. Виходячи з цього, розмір частини кожного з таких доходів кожного року змінюється і визначається, виходячи з потреб кожного виду бюджету.

Бюджетний кодекс України закріплює перелік доходів кожної з ланок бюджетної системи України, порядок та умови їх зарахування у відповідні види бюджетів, а також перелік видатків, які здійснюються з відповідного рівня бюджетів.

Склад і структура видатків державного і місцевих бюджетів визначаються багатьма факторами, зокрема, їх предметною спрямованістю, яка в загальному вигляді відображена в Бюджетній класифікації, економічним змістом тощо. Але сучасний період характеризується тим, що в будь-якому випадку державі при розподілі видатків доводиться

вирішувати питання про пріоритетність об'єктів фінансування, оскільки в Україні, як і в будь-якій іншій державі світу, недостатньо грошових коштів для фінансування всіх нагальних потреб. Виходячи з цього, при плануванні видатків бюджетів вирішуються питання щодо проблеми вибору між конкуруючими потребами. У цьому, крім суто юридичних факторів, велике значення мають економічні, які впливають з конкретних умов конкретного періоду розвитку країни та її завдань на сучасному етапі.

Видатки бюджетів усіх ланок групуються за предметною ознакою відповідно до Бюджетної класифікації України. Крім того, важливим є їх розподіл на поточні видатки і видатки розвитку.

*Поточні видатки* — це витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, які діють на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. У складі поточних видатків окремо виділяються видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі вказаних об'єктів із зазначенням всіх факторів, які вплинули на обсяг видатків. Зазначимо, що саме з цієї категорії видатків кошти направляються на забезпечення здійснення перерозподілу фінансових ресурсів у вигляді міжбюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій).

*Видатки розвитку* — це витрати на фінансування капітальних внесків продуктивного і непродуктивного характеру призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції й інші витрати, пов'язані з розширеним виробництвом. Відповідно до бюджетної класифікації такими видатками є: придбання основного капіталу; обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та ремонт, створення державних запасів і резервів, капітальні трансфери, нерозподілені витрати тощо.

У раніше діючому Законі України «Про бюджетну систему України» розподіл видатків на поточні та розвитку закріплювався статтею 18. У Бюджетному кодексі, на жаль, відсутній такий розподіл. Визначення та закріплення поточних видатків та видатків розвитку є дуже важливим, оскільки їх чітке розмежування пов'язане зі здійсненням механізму скорочення витрат у випадку бюджетного дефіциту (секвестрування), закріпленого ст. 54 Бюджетного кодексу України, у ході якого відповідно до законодавства першочерговому фінансуванню підлягають саме поточні витрати.

При розподілі видатків між окремими ланками бюджетної системи України загальними, принциповими положеннями є значимість, підвідомчість, підпорядкованість тих чи інших об'єктів фінансування, їх територіальне розміщення тощо. Бюджетним кодексом України встановлено перелік видатків всіх ланок бюджетної системи України. Цей перелік разом з бюджетною класифікацією є основою структури видатків щорічного Державного бюджету України.

Розподіл видатків за відповідними бюджетами на здійснення повноважень здійснюється не хаотично, а за певними критеріями, закріпленими у ст. 86 Бюджетного кодексу. Так, розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Виходячи з цього, встановлено такі види видатків:

1) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів;

2) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

3) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

З метою забезпечення стабільного, цільового, об'єктивного, своєчасного та ефективного здійснення видатків у Бюджетному кодексі закріплюється їх розподіл між конкретними видами бюджетів: Державним, Автономної Республіки Крим, обласними, районними, районними у містах та місцевим самоврядування. Наприклад, з Державного бюджету України здійснюються видатки на:

1) державне управління (законодавчу та виконавчу владу, Президента України);

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;

5) національну оборону;

6) правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави;

7) освіту (загальну середню освіту, професійно-технічну освіту, вищі навчальні заклади, засновані на державній формі власності, тощо);

8) охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-реабілітаційну допомогу тощо);

9) соціальний захист та соціальне забезпечення (державні спеціальні пенсійні програми; державні програми соціальної допомоги; державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян тощо);

10) культуру і мистецтво (державні культурно-освітні програми; державні театральні-видовищні програми тощо);

11) державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидавництва, інформаційних агентств;

12) фізичну культуру і спорт;

13) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

14) програми реставрації пам'яток архітектури державного значення;

15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;

16) державні інвестиційні проекти;

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів та референдумів;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

Розподіл видатків місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі здійснено, по-перше, на ті (1), що враховуються та (2) не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; та, по-друге, видатки, пов'язані (1) з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування і (2) з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Наприклад, до видатків місцевих бюджетів, що не

враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, соціального захисту окремих категорій населення);
- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 9) транспорт, дорожнє господарство;
- 10) заходи з організації рятування на воді;
- 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном та ін.

Перелік конкретних видатків кожного з місцевих бюджетів встановлюється відповідною радою. Сільські, селищні, міські, районні в містах ради і їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями використання.

## **§ 2. Бюджетне регулювання: поняття і методи**

Потреба в доходах кожного з бюджетів часто змінюється, тому держава щороку здійснює бюджетне регулювання, тобто перерозподіляє кошти всередині бюджетної системи з метою збалансування всіх видів бюджетів. *Бюджетне регулювання* можна визначити як надання коштів із загальнодержавних джерел, що закріплені за бюджетом вищих рівнів, бюджетам нижчестоящих рівнів з метою збалансування їх на рівні, необхідному для здійснення відповідних повноважень, виконання планів економічного і соціального розвитку на певній території. Причому розмежування доходів у процесі бюджетного регулюван-

ня здійснюється з урахуванням певних чинників, а саме економічного, соціального та екологічного стану відповідних територій країни.

Такий перерозподіл коштів всередині бюджетної системи здійснюється щорічно кожним представницьким органом щодо бюджетів безпосередньо нижчого рівня, тобто обласні ради регулюють районні і міські (міст обласного підпорядкування) бюджети, районні ради — селищні, сільські, міські (міст районного підпорядкування) бюджети, міські ради — бюджети районів у містах. Верховна Рада України, яка здійснює розподіл бюджетних коштів, при цьому регулює обласні, міські (міст Києва і Севастополя) бюджети, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим. Верховна Рада Автономної Республіки Крим регулює бюджети районів, які входять до її складу.

У процесі бюджетного регулювання застосовуються такі *методи*: процентні відрахування від територіальних надходжень загальнодержавних податків і зборів за нормативами, що встановлюються щорічно радою вищого рівня, дотації, субвенції, субсидії, які сьогодні можна визначити одним словом — трансферти. Їх перелік і розміри визначаються в кожному році окремо у законі про Державний бюджет України та рішенні про місцевий бюджет на поточний рік.

*Дотація* — це виділення коштів з бюджету для покриття запланованих збитків чи збалансування нижчестоящих бюджетів, підприємств і організацій. Вона має загальний характер, оскільки її сутність полягає саме в нецільовому характері і наданні у випадках перевищення витрат над доходами бюджету, а також не підлягає поверненню до бюджету, з якого вона була надана (сам термін походить від латинського *dotatio* — дар).

*Субвенція* — це форма фінансової допомоги держави місцевим органам, що надається з метою забезпечення ними реалізації конкретних заходів чи програм за умови дольового фінансування.

*Субсидія* — форма фінансової допомоги, що надається державою, юридичною особою чи приватною особою, іншим особам (юридичним чи фізичним), а також іншим державам і має конкретний цільовий характер. На відміну від дотації субвенції і субсидії мають цільовий характер і це передбачає, що у випадках їх використання не за цільовим призначенням вони мають бути повернуті до бюджету, з якого були надані. Різниця між субвенцією і субсидією полягає в тому, що субвенція має дольовий характер, тобто частина коштів на певну мету надається вищестоящим суб'єктом, а частина тим, хто її отримує, а також

передбачає як обов'язкову умову повернення виділених у такий спосіб грошей у разі їх невикористання протягом бюджетного року<sup>1</sup>.

Бюджетний кодекс містить дещо інші формування понять субвенції і дотації, а також закріплює порівняно нові категорії — трансферт і міжбюджетний трансферт. Термін «субсидія» у Бюджетному кодексі України не використовується.

Так, згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу трансферт визначається як кошти, отримані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав чи міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі. Статтею 2 цього Кодексу міжбюджетні трансферти визначаються як кошти, що безповоротно і безоплатно передаються з одного бюджету в інший, причому ст. 96 встановлює їх види: 1) дотація вирівнювання; 2) субвенція; 3) кошти, що передаються в Державний бюджет України і місцеві бюджети з інших місцевих бюджетів; 4) інші дотації.

Дотація вирівнювання у ст. 2 Бюджетного кодексу України визначається як міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, що його отримує. У цій же статті визначається поняття субвенції як міжбюджетного трансферту для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, що прийняв рішення про її надання.

Методи трансфертів, міжбюджетних трансфертів застосовуються у багатьох країнах світу. Щоправда, у законодавстві України ці терміни, як бачимо, закріплюються без розкриття їх точної суті. В українському законодавстві категорія «офіційний трансферт» з'явилася недавно. Вона вперше була закріплена у бюджетній класифікації постановою Верховної Ради України від 12 липня 1996 р. «Про структуру бюджетної класифікації України», а згодом стала використовуватися в текстах законів про Державний бюджет на поточний рік. Наприклад, уперше це було здійснено в ст. 6 Закону України від 30 грудня 1997 р. «Про Державний бюджет України на 1998 рік». Фактично цей термін являє собою збірне поняття, куди входять дотації і субвенції з вищестоящих бюджетів нижчестоящим, а також надходження з бюджетів нижчестоящих рівнів у вищестоящі.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

<sup>1</sup> Зауважимо, що раніше українське законодавство не давало визначення таких понять, як дотації, субсидії, субвенції, хоча активно їх використовувало.

1) дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;

2) субвенція на здійснення програм соціального захисту;

3) субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;

4) субвенція на виконання інвестиційних проектів;

5) інші субвенції.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг дотації вирівнювання та субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, кожного з обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення та районних бюджетів, а також коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Місцеві бюджети можуть також передбачати міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій вирівнювання, субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; субвенції на виконання інвестиційних проектів тощо.

Отже, система міжбюджетних трансфертів реалізується в бюджетній системі України в такий спосіб. З Державного бюджету України в бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети областей та районів, районів у містах та бюджети місцевого самоврядування передається частина доходів у вигляді дотацій і субвенцій. Крім того, застосовується також зворотне передавання коштів, а саме до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих бюджетів з бюджетів нижчого рівня. У випадках коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до Державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про Державний бюджет.

Розміри міжбюджетних трансфертів визначаються за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та затверджуються



Верховною Радою України в законі про Державний бюджет на відповідний рік.

*Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості* визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо. Він єдиний для всіх місцевих бюджетів і дорівнює середнім по країні витратам на одного споживача бюджетної послуги за кожним видом видатків бюджету відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави.

При розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості також може передбачатися обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на ті повноваження, встановлення нормативів по яких є недоцільним.

З метою врахування відмінностей у вартості надання соціальних послуг, залежно від кількості населення та споживачів соціальних послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, застосовуються коригуючі коефіцієнти, які затверджуються Кабінетом Міністрів України, а також індекси відносної податкоспроможності відповідного населеного пункту, коефіцієнти вирівнювання тощо. Їх використання обумовлює прозорість та справедливе визначення обсягу коштів, що мають бути передані у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Оскільки обсяг міжбюджетних трансфертів визначається за допомогою єдиного формульного розрахунку, то сума таких надходжень визначається об'єктивно і не може бути предметом переговорів.

Такий диференційований підхід щодо визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, фінансування відповідних програм стосовно кожного з регіонів України ураховує їх економічний розвиток, оскільки дохідні бази різних місцевих бюджетів істотно різняться. Так, місцеві бюджети умовно можна поділити на такі види: 1) ті, які при зарахуванні всіх передбачених доходів потребують додаткових надходжень. У таких бюджетах трансферти з державного бюджету дорівнюють майже 50 % їх доходів; 2) ті, що можуть покрити передбачувані видатки; 3) які отримують більше надходжень, ніж необхідно для покриття їх видатків. Такий розподіл областей дає змогу спростити систему бюджетного регулювання, забезпечувати розвиток різних сфер виробництва тощо.

Дотація вирівнювання та субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам перераховуються з рахунків Державного бюджету України органами Державного казначейства України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення і районним бюджетам. Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України з бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва і Севастополя, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, районних і обласних бюджетів, забезпечується відповідними органами Державного казначейства України.

Порядок перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам, коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і повинні забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів.

Закладена у Бюджетному кодексі України концепція міжбюджетних відносин відображає політику децентралізації, перерозподілу повноважень держави на місцевий рівень, що в свою чергу передбачає зміцнення місцевих органів (їх бюджетів). Але сьогодні на цьому шляху існує багато проблем. Зокрема, відсутні реальні стимули для забезпечення інтересу учасників міжбюджетних відносин щодо збереження тісних зв'язків між собою з невід'ємним нарощуванням та розвитком економічного потенціалу місцевих бюджетів.

## Контрольні питання

1. Розкрийте зміст міжбюджетних відносин.
2. Вкажіть принципи міжбюджетних відносин.
3. Яким чином розподіляються доходи та видатки бюджетів?
4. У чому суть бюджетного регулювання?
5. Які відмінності між дотацією, субвенцією та субсидією?
6. Що являють собою трансферти? Який встановлено порядок їх надання?

## Розділ 10

# Податкове право і податкова система України

## § 1. Податкове право в системі фінансового права

Для галузі фінансового права характерний набір інститутів, що забезпечує всі сторони й елементи юридичного режиму руху державних коштів. Необхідно, звісно, враховувати, що інститути фінансового права передбачають суцільне регулювання тільки в рамках галузі й мають спеціалізований характер стосовно певної групи правових норм. Галузь фінансового права охоплює весь комплекс норм, які регулюють відносини, що становлять предмет фінансового права, і забезпечують правове регулювання руху державних коштів. Кожний з інститутів реалізує більш вузькі цілі.

Юридичні норми утворюють галузь права не безпосередньо, а через інститути. Формування галузі може охоплювати кілька щаблів (інститут — складний інститут — підгалузь — галузь). Так, податкове право займає чітко виражене проміжне положення. З одного боку, у нього входять інститути більш вузької групи відносин (інститут місцевих податків і зборів, оподаткування юридичних осіб і т. д.), з другого боку, складний інститут податкового права є одним з елементів, що утворюють цілісну галузь фінансового права.

Крім того, сам масив нормативних актів не є основним критерієм галузі права. Тому будь-який «кількісний» розвиток податкового законодавства, з урахуванням зміни його якісних характеристик, найімовірніше призведе до формування підгалузі податкового права. При цьому важливо визначити місце податкового права як елемента фінансового права.

Якщо виходити з визначення галузі права, то це насамперед відносно замкнута частина системи права, що включає сукупність норм, які регулюють суспільні відносини в певній сфері діяльності людей, що відрізняється принциповою своєрідністю. Саме замкнутою частиною системи права виступає фінансове право, тоді як податкове право не можна розглядати як відособлену частину системи права: як специфічну — так, але не більше.

Норми податкового права обумовлені публічною, тобто загально-визначальною для країни діяльністю, а саме діяльністю по справлянню податкових платежів для загальнодержавних потреб, для утримання державних органів та їх матеріально-фінансового забезпечення. Це стосується не тільки діяльності органів влади, але й органів, які здійснюють її відповідно до Конституції України й установлених розмежувань компетенції в даній сфері. У ході цієї діяльності формується система бюджетів, що зосереджує кошти для потреб загального значення.

Такий же публічний характер має й діяльність органів місцевого самоврядування по справлянню податкових платежів. Вона спрямована на задоволення місцевих інтересів, які мають загальне значення для даної території, забезпечує формування муніципальних коштів у цих цілях. Отже, публічний характер мають і норми права, що регулюють відносини з приводу встановлення податків органами місцевого самоврядування і їх справляння в місцеві бюджети. Відповідно всі ці відносини є владно-майновими.

Податкове право являє собою складний інститут фінансового права, що регулює основи дохідної частини бюджетів. Складний характер інституту податкового права означає певну ієрархічну структуру. Ця структура включає самостійні базові інститути оподаткування (інститут оподаткування фізичних осіб; інститут місцевих податків і зборів; інститут податкової відповідальності й ін.).

Іншими словами, якщо предмет фінансового права охоплює відносини, пов'язані з рухом публічних коштів, то податкове право виділяє тільки відносини з односпрямованного руху грошових коштів знизу нагору — від платників до бюджетів у формі податків і зборів. Специфічним є і метод правового регулювання, він має яскраво виражений імперативний характер.

## **§ 2. Податкова система**

Поняття податкової системи не є виключно категорією податкового права. Вона має визначене, комплексне, граничне положення на стику бюджетного і податкового права. З одного боку, податкове право регулює відносини щодо надходження коштів до дохідної частини бюджетів, а з другого боку — це фактично і є відносини фор-

мування дохідної частини бюджетів, що регулюються бюджетним правом. Звичайно, у більшості випадків використовуються бланкетні норми і бюджетними правовідносинами не деталізуються особливості надходження до бюджетів доходів у вигляді податків та зборів. Але використання податків та зборів передбачає закріплення їх за певними видами бюджетів, розподіл коштів між відповідними бюджетами, що вже виступає через об'єднання бюджетних і податкових норм. Відповідно до цього необхідно розділити зовнішню і внутрішню форми існування податкової системи. Зовнішня форма включає особливості розподілу податків за відповідними бюджетами і надходження їх до централізованих державних фондів. Внутрішня форма податкової системи буде охоплювати відносини із справляння податків та зборів і фактично включати видовий перелік обов'язкових платежів податкового характеру.

При визначенні податкової системи важливо розмежувати два підходи до її розуміння. З одного боку, податкова система являє собою сукупність податків, зборів, платежів і виступає як механізм визначених, законодавчо закріплених важелів з акумуляції доходів держави. У цьому випадку вона може збігатися із системою податків, зборів, платежів. У такому разі робиться акцент на матеріальну сторону податкової системи, що забезпечує механізм дії податків.

З другого боку, податкова система містить у собі і досить широкий спектр процесуальних відносин щодо встановлення, зміни, відміни податків, зборів, обов'язкових платежів, забезпечення їхньої сплати, організації контролю і відповідальності за порушення податкового законодавства. Це ніби тіньова, але не менш важлива частина податкової системи.

Таким чином, у широкому розумінні *податкова система* являє собою сукупність податків, зборів і платежів, законодавчо закріплених у даній державі; принципів, форм і методів їхнього встановлення чи зміни, скасування; дій, що забезпечують їхню сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства.

Складно уявити собі систему бюджетних доходів без податкових надходжень. Це та сфера регулювання, де бюджетні і податкові правові норми повинні застосовуватися з неодмінною кореспонденцією одна одній, з чітким, нерозривним взаємозв'язком. У цій ситуації і необхідна, на наш погляд, визначеність у співвідношенні понять «податки», «доходи бюджетів» тощо.

### § 3. Поняття, ознаки та функції податку

Аналізуючи зміст податків, необхідно враховувати, що вони не є єдиним джерелом доходів бюджету і являють собою тільки один з видів позаекономічного державного примусу. Крім власне податків, яким належить провідна роль у формуванні бюджету, існують і інші види вилучень до бюджетів: ліцензійні і реєстраційні збори, збори з населення. Крім того, підприємства і громадяни роблять обов'язкові відрахування до позабюджетних фондів, платять різні тарифи й інші обов'язкові платежі. Різноманіття форм вилучень викликає необхідність визначити, що ж з них є безпосередньо податком, а що — неподатковими платежами. Мабуть, усю систему платежів, що входять до податкової системи, можна розділити на податки і платежі податкового характеру. Якщо до першої групи належать саме податки (на прибуток, на землю тощо), то другу групу складають збори і відповідні податкові платежі (мито, державний збір тощо).

Розмежування податків, зборів, платежів є не винятково теоретичною проблемою, але й значною мірою проблемою практики. По-перше, коли мова йде про податки, то це насамперед безумовні і нецільові платежі і після їхнього надходження до бюджетів неможливо простежити використання цих коштів, та це і не потрібно. У ситуації зі зборами картина інша. Це цільові надходження, вони необхідні для фінансування певних заходів і мають чітке цільове призначення. Тому можна порушувати питання про нецільове використання коштів (мова може навіть йти про самотійний склад правопорушення).

По-друге, податки в основному надходять до бюджетів, тоді як збори можуть формувати цільові (у тому числі і позабюджетні) фонди. Тому, якщо необхідно закріпити виключно стабільні надходження до бюджетів нецільового характеру, — це безсумнівно податки. Якщо ми хочемо закріпити стійкий зв'язок між податковими надходженнями і джерелами, з яких вони спрямовуються, — це збори.

І, по-третє, якщо встановлення, зміна і скасування податків і всіх елементів правового механізму податків є винятковою компетенцією органів державної влади, то деталізацію елементів зборів у перспективі можна розглядати і як компетенцію виконавчих органів.

Основою для позбавлення права власності є конституційний, публічно-правовий обов'язок платника податків платити законно встановлені податки. Платник податків не має права розпоряджатися за

своїм розсудом тією частиною свого майна, яка у вигляді певної грошової суми підлягає внесенню до бюджету, і зобов'язаний регулярно перераховувати цю суму на користь держави. У цьому обов'язку платника податків втілений публічний інтерес усіх членів суспільства. З публічним характером податку і фіскальним суверенітетом держави пов'язані законодавча форма встановлення податку, обов'язок і примусовість його вилучення, однобічний характер податкових обов'язків.

Дійсно, право приватної власності охороняється законом. Однак абсолютно очевидно, що воно не стосується прав, які не підлягають обмеженню при жодних умовах. Приватна власність може бути обмежена законом, але тільки тією мірою, у якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, гарантії прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави. Власник може бути позбавлений власності тільки у випадках, передбачених законом. Але саме подібний випадок і закріплюється Конституцією України (ст. 67) як необхідна умова існування держави, безумовна його вимога.

Таким чином, основою для позбавлення права власності платника є його імперативний, безумовний, конституційний публічно-правовий обов'язок платити законно встановлені податки. Платник податків не має права за своїм розсудом розпоряджатися частиною майна, що у вигляді певної грошової суми підлягає внесено до бюджету, позабюджетного цільового фонду. У цьому обов'язку втілений публічний інтерес усіх членів суспільства, що визначає і законодавчу форму закріплення податку, обов'язок його сплати, примусу при забезпеченні цього обов'язку, однобічний характер податкових обов'язків.

*Податок* — це форма примусового відчуження результатів діяльності суб'єктів, які реалізують свій податковий обов'язок, у державну чи комунальну власність, який вноситься до бюджету відповідного рівня (або цільовий фонд) на підставі закону (чи акта органу місцевого самоврядування) і виступає як обов'язковий, нецільовий, безумовний, безвідплатний і безповоротний платіж.

Хотілося б звернути увагу на ряд ознак, що характеризують зміст податку.

1. Це вид платежу, закріпленій актом органу державної влади. С. Г. Пепеляєв підкреслює, що право парламенту затверджувати податок є вираженням права народу погоджуватися на сплату податку<sup>1</sup>. Однак

<sup>1</sup> Основи податкового права / под ред. С. Г. Пепеляєва. – С. 22.

це не означає згоди кожного конкретного члена суспільства чи навіть певних груп. Так, у багатьох країнах існують конституційні заборони на вирішення питань про оподаткування шляхом референдуму. Питання про податки і бюджет виключаються із законів, що регулюють механізм референдуму (Конституція Італійської Республіки, ч. 2. ст. 75)<sup>1</sup>.

2. Впритул до цієї ознаки підходить ознака індивідуальної безвідплатності чи однобічного характеру його встановлення. В основу цієї ознаки податку закладено односкерований рух коштів від платника до держави. При цьому платник не одержує (на перший погляд) нічого замість, що означає відсутність зустрічних обов'язків держави. Кошти платника йдуть на задоволення суспільних потреб. Однак необхідно враховувати, що безвідплатність має умовний характер у зв'язку з однобічним обов'язком платника. У загальному ж плані безвідплатність означає, що кошти, які виплачуються як податок, переходять до бюджету без одержання зустрічного відшкодування чи задоволення для платника.

3. Нецільовий характер податкового платежу означає надходження його у фонди, що акумулюються державою і використовуються на задоволення державних потреб. При цьому невідомо, на задоволення яких саме цілей ідуть надходження від конкретного податку, тобто формується немовби розмитий грошовий фонд держави — «гроші не пахнуть». Звичайно, вимагає окремого розгляду проблема деяких видів податків, що за своїм характером дуже схожі на збори (податок з власників транспортних засобів тощо).

4. Безумовний характер податку є продовженням попередньої ознаки й означає сплату податку, яка не пов'язана ні з якими зустрічними діями, привілеями з боку держави. Останні дві ознаки, мабуть, найбільш чітко характеризують суть податку і виділяють його із системи інших платежів.

5. Платіж надходить у бюджет відповідного рівня чи цільовий фонд. Розподіл податків по бюджетах, фондах здійснюється відповідно до бюджетної класифікації і може проводитися двома основними шляхами: закріплення податку за певним бюджетом чи розподілом його між бюджетами.

6. Обов'язковий характер податкового вилучення забезпечує нагромадження коштів у доходній частині бюджету. Це лежить в основі закріплення на конституційному рівні сплати податків як першочергового обов'язку громадян.

<sup>1</sup> Конституції буржуазних стран. – М., 1982. – С. 138.



7. Безповоротний характер податку, ймовірно, не вимагає особливих коментарів, хоча варто звернути увагу на один аспект. У кінцевому підсумку платник одержує віддачу від внесених ним податків, коли держава задовольняє суспільні потреби, в яких зацікавлено суспільство і кожний його індивід (охорона суспільного порядку, охорона здоров'я, освіта), і в цьому розумінні податки нібито повертаються до платника.

8. Платіж у грошовій формі. Внесення податку до бюджету відбувається в грошовій формі. Сплата податку майном чинним законодавством за загальним правилом не передбачена. Грошова форма сплати податку визначається самою сутністю податку, що є, як вже було сказано, внеском. У зв'язку з цим обов'язок платника податків по сплаті податку є однооб'єктним, оскільки тільки сплата податку в грошовій формі, за загальним правилом, розглядається (при дотриманні інших умов — про терміни, бюджету тощо) як належне виконання його обов'язку. Звертання стягнення на майно платника податків у випадку недоплати по податках також не є винятком, оскільки в результаті (після реалізації майна) внесення податку до бюджету відбувається в грошовій формі. Однак у деяких випадках сплата податків допускається й у негрошовій формі, але всі негрошові засоби сплати податків є нетиповими і викликані кризою платежів.

Функції податків, що відбивають їх сутність, є похідними від функцій фінансів і реалізують ті ж завдання, але в порівняно більш вузьких межах. Виходячи з цього, функції податків можна згрупувати в два блоки: основні і додаткові. Група основних функцій включає сутнісну функцію податку (фіскальну) і дві загальнофінансових (регулюючу і контрольну). Саме на базі цих функцій будується податковий механізм, і, діючи спільно, вони становлять цільний комплекс. Додаткові функції деталізують головні цілі, реалізовані через підсистему основних функцій. Крім того, якщо основні функції обов'язкові для всіх видів податків, то додаткові мають відтінок факультативності і не обов'язково представлені по всіх податках.

#### *Основні функції податку.*

1. Найважливішою функцією податків є *фіскальна* (лат. *fiscus* — державна казна). Відповідно до цієї функції податки виконують своє основне призначення — насичення дохідної частини бюджету, доходів держави для задоволення потреб суспільства. У період становлення буржуазної держави ця спрямованість податків вважалася єдиною. Однак до кінця XIX ст. нова концепція податків розглядає їх як соці-

альний регулятор, зняряддя реформ, і наприкінці 30-х років ХХ ст. податки розглядаються вже і як засіб регулювання економіки, забезпечення стабільного економічного зростання<sup>1</sup>.

Дуже важливо підкреслити стабільність фіскальної функції податків. Остання означає не просте формування переліку надходжень до бюджету, а механізм цих надходжень, що діє на постійній, стабільній основі, забезпечує централізоване стягнення податків, співвідношення з витратами бюджетів.

2. *Регулююча* функція є своєрідним доповненням попередньої і торкається як регулювання виробництва, так і регулювання споживання (наприклад, непрямі податки). При цьому регулюючий механізм існує об'єктивно і вплив на платників здійснюється незалежно від волі держави. Дуже часто під регулюючою функцією розуміють лише надання пільг окремим галузям чи виробникам. Однак податкове регулювання — більш складний механізм, що враховує не тільки податковий тиск, але і перспективи того чи іншого виду діяльності, рівні прибутковості тощо.

3. *Контрольна* функція реалізується в ході оподаткування при регламентації державою фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій, одержанні доходів громадянами, використанні ними майна. За допомогою цієї функції оцінюється раціональність, збалансованість податкової системи, кожного податку окремо, перевіряється, наскільки податки відповідають реалізації мети у сформованих умовах.

Додаткові функції податку утворюють підсистему, що охоплює такі види функцій:

1. *Розподільча* функція являє собою своєрідне відображення фіскальної: наповнити скарбницю, щоб потім розподілити отримані кошти. Але на стадії розподілу ця функція дуже тісно переплітається з регулюючою, і в одній дії можуть виявлятися обидві функції. Наприклад, непрямі податки, регулюючи споживання, створюють основи для перерозподілу коштів одних платників на користь інших (акцизи на делікатесні види продуктів тощо). Це дає змогу говорити про існування первинного і вторинного розподілу (перерозподілу) за допомогою податків.

2. *Стимулююча* (дестимулююча) функція створює орієнтири для розвитку чи згортання виробництва, діяльності. Як і регулююча, вона

<sup>1</sup> Фінансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М., 1996. – С. 181–182.

може бути пов'язана із застосуванням механізму пільг, зміною об'єкта оподаткування, зменшенням оподатковуваної бази. Іноді цю функцію розглядають як підвид регулюючої.

3. *Накопичувальна* функція являє собою своєрідне узагальнення всіх попередніх функцій і головної — з позицій реалізації цілей держави в податковій системі. Найбільш узагальнюючою функцією податків, з якою пов'язано їх виникнення і розвиток, є фіскальна. Але це тільки на першій погляд. Вона має тимчасовий характер, виступає етапною, такою, що реалізує насичення бюджету на певний період. Кінцева мета податків — не тільки сформувати бюджет, але і сформувати мету, інтереси в розподілі цих коштів і інших коштів платників, тобто створити умови для накопичення як юридичними, так і фізичними особами. У цьому випадку мова йде про активне нагромадження, що виразилося б у збільшенні потужностей, розвитку виробництва і т. д. Здійснити це можна шляхом диференціації чи зниження майнових податків, надання пільг при цільовому використанні коштів. Ця функція дуже тісно пов'язана зі стимулюючою, але є більш глобальною й узагальнюючою. Крім того, якщо стимулююча функція пов'язана з процесом, діяльністю платників, то накопичувальна орієнтована на кінцевий результат, визначає мету діяльності і має більш статичний характер.

Законодавства багатьох держав не роблять розмежування між податками, зборами, митами, і податкова система характеризується як сукупність податків і зборів.

Природно, у податку, мита, збору є загальні риси<sup>1</sup>. До них належать:

1. Обов'язковість сплати податків і зборів у відповідні бюджети і фонди.

2. Чітке надходження їх у бюджети і фонди, за якими вони закріплені.

3. Вилучення їх на основі законодавчо закріпленої форми і порядку надходження.

4. Примусовий характер вилучення.

5. Здійснення контролю єдиними податковими органами.

6. Безеквівалентний характер платежів.

Однак, незважаючи на схожість цих механізмів, вони мають чіткі відмінності.

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. – С. 230.

Мито і збір відрізняються від податків:

А. За значенням. Податкові платежі забезпечують до 80 % надходжень у дохідну частину бюджету, інші види відрахувань, відповідно, менше.

Б. За метою. Мета податків — задоволення потреб держави, мета мит, зборів — задоволення певних потреб чи витрат установ.

В. За обставинами. Податки являють собою безумовні платежі; мито, збір виплачуються у зв'язку з послугою, що надана платникові державною установою, що реалізує державно-владні повноваження.

Г. За характером обов'язку. Сплата податку пов'язана з чітко вираженим обов'язком платника; мито, збір характеризуються певною добровільністю його дій і не регулюються іноді відносинами імперативного характеру.

Д. За періодичністю. Збори, платежі, мито часто мають разовий характер і їх сплата здійснюється без певної системи; податки характеризуються періодичністю.

Відмінності за періодичністю включають два підходи:

— періодичність сплати (збори, мито — одноразова сплата, податки — певна періодична сплата);

— періодичність дій (збори, мито прямо залежать від кількості дій, що породжують зобов'язання по сплаті, податки — чітко не пов'язуються з періодичністю дій, наприклад, періодичність сплати податку з власників транспортних засобів не пов'язується з характером використання транспортного засобу).

Е. Відносини відплатності характерні для мит, зборів (на відміну від податків).

Таким чином, на відміну від загальних податкових платежів збори і мита мають індивідуальний характер і їм завжди властиві спеціальна мета і спеціальні інтереси<sup>1</sup>.

Раніше основним критерієм розмежування мита і збору було надходження коштів: якщо в бюджет — мито, якщо на користь організації — збір. У сучасних умовах акценти трохи змістилися:

— збір — платіж за володіння особливим правом;

— мито — плата за здійснення на користь платників юридично значущих дій.

Уся сукупність обов'язкових платежів податкового характеру може бути класифікована за декількома підставами. Виділимо найбільш важливі.

<sup>1</sup> Основы налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. – С. 27–30.

1. Залежно від компетенції органу, що вводить дію податкового платежу на відповідній території:

а) загальнодержавні — податки і збори, установлені Верховною Радою України, що вводяться в дію виключно законами і діють на всій території держави;

б) місцеві — податки і збори, перелік яких установлюється Верховною Радою України, вводяться в дію нормативними правовими актами представницьких органів місцевого самоврядування і діють на території відповідних територіальних утворень.

Принцип компетенції органу, що встановлює податок, лежить в основі класифікації податків і зборів. Статті 13 і 14 Закону України «Про систему оподаткування» закріплюють загальнодержавні і місцеві їх різновиди. Необхідно врахувати, що кожна з цих статей конкретизується в декількох законах і підзаконних актах, що стосуються окремих податкових відрахувань. Що стосується зазначених статей, то здається доречним одне зауваження. Вони включають закритий перелік податків і зборів. Мабуть, доцільно виділити в цьому переліку кілька підпунктів, розбивши його на дві частини. Перша повинна охоплювати тільки податки, до другої ввійдуть різновиди зборів. Іншими словами, така класифікація дозволить розділити різні за характером, методами обчислення і способами сплати платежі в бюджет і відрахування, що мають відносно недавно історію, цільовий характер, принципово відмінний від нецільових, традиційних, що мають багатовікову практику податків.

2. Залежно від каналу надходження. Відповідно до бюджетної системи України податкові платежі надходять у бюджети різних рівнів, на підставі чого можна розділити їх на закріплені і регулюючі.

Специфіка розподілу податків на закріплені і регулюючі визначається змістом бюджетної системи України. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України вона являє собою сукупність Державного бюджету України і місцевих бюджетів.

Закріплені податки безпосередньо і повністю надходять у конкретний бюджет чи позабюджетний фонд. Серед закріплених податків виділяють податки, що надходять у Державний бюджет, у місцевий бюджет. Регулюючі (різнорівневі) податки надходять одночасно в бюджети різних рівнів у пропорціях, що відповідають бюджетному законодавству. Суми відрахувань по таких податках зараховуються безпосередньо в Державний бюджет і бюджети інших рівнів, визначаються при затвердженні кожного бюджету.

Можна дещо деталізувати цю групу податків, диференціювавши їх на групи:

а) державні — податки, що цілком надходять у Державний бюджет;

б) місцеві — податки, що цілком надходять у місцеві бюджети;

в) пропорційні — податки, що розподіляються між бюджетами у певній пропорції;

3. Залежно від платника:

А. Податки з юридичних осіб (податок на прибуток тощо).

Б. Податки з фізичних осіб (прибутковий податок та ін.).

В. Змішані — податки, що передбачають як платників і юридичних, і фізичних осіб (податок з власників транспортних засобів, земельні податки тощо). При цьому змішані податки можна розділити на:

а) податки, що визначаються наявністю певних матеріальних благ (транспортні засоби, ділянка землі);

б) податки, що визначаються діяльністю платників (податок на додану вартість, акцизний збір).

4. Залежно від форми оподаткування:

А. *Прямі* (прибутково-майнові) — податки, що стягуються в процесі придбання й акумуляції матеріальних благ, визначаються розміром об'єкта оподаткування, включаються в ціну товару і сплачуються виробником чи власником. Прямі податки, у свою чергу, підрозділяються на:

а) особисті — податки, що сплачуються платником податків за рахунок і залежно від отриманого ним доходу (прибутку) і враховують платоспроможність платника;

б) реальні (англ. real — майно) — податки, що сплачуються з майна, в основі яких лежить не реальний, а передбачуваний середній дохід<sup>1</sup>.

Б. *Непрямі* (на споживання) — податки, що стягуються в процесі витрат матеріальних благ, визначаються розміром споживання, включаються у вигляді надбавки до ціни реалізації товару і сплачуються споживачем. При непрямому оподаткуванні формальним платником є продавець товару (робіт, послуг), який виступає посередником між державою і споживачем товару (робіт, послуг). Останній же являє собою платника реального. Саме критерій збігу юридичного і фактичного платника є одним з основних при розмежуванні податків на прямі

<sup>1</sup> Основы налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. – С. 34–35.

і непрямі. При прямому оподаткуванні — юридичний і фактичний платники збігаються, при непрямому — такого збігу немає.

Ще одну важливу обставину варто враховувати при розмежуванні прямих і непрямих податків — їх участь в утворенні ціни. Якщо прямі податки закладаються в ціну на стадії виробництва (у виробника), то непрямі — тільки на стадії реалізації і як надбавка до ціни виробництва товару<sup>1</sup>.

5. Залежно від способу справляння:

А. Часткові (кількісні) — такі, що встановлюють розмір податку для кожного платника окремо, враховують майновий стан платника і його можливості сплати. Загальна величина податку формується як сума платежів окремих платників.

Б. Розкладкові (репартаційні) — податки, що нараховуються на цілу корпорацію платників, які самостійно здійснюють між собою остаточний розподіл податкового тягара. Історично це перша форма стягування податків, що проходила кілька етапів: перший — встановлення загальної суми потреби держави в доходах; другий — розподіл цієї суми між територіальними одиницями; третій — розподіл її між платниками. Зараз застосовується на місцевому рівні. У Росії 1885 року був встановлений додатковий розкладковий збір, що стягувався із промислових і торгових підприємств. Загальна його сума законодавчо визначалася по губерніях, у губерніях — по повітах, де вже згідно з прибутковістю розподілялася між торговими і промисловими підприємствами.

6. Залежно від характеру використання:

А. Загального призначення — податки, використовувані на загальні цілі, без конкретизації заходів чи витрат, на які вони витрачаються (фактично це і є дійсно податки).

Б. Цільові податки — податки, зачислювані в позабюджетні цільові фонди і призначені для цільового використання. Фактично однією з основних ознак податків є нецільовий характер, однак цільові платежі мають деякі позитивні моменти: психологічний; ув'язування витрат і доходів від певних видів діяльності; певної незалежності конкретно державного органу<sup>2</sup>.

7. Залежно від періодичності справляння:

А. Разові — податки, що справляються один раз протягом визначеного часу (найчастіше — податкового періоду) при здійсненні певних

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. – С. 232; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – С. 185.

<sup>2</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. – С. 231.

дій (податок із власників транспортних засобів; податок з майна, що переходить у порядку спадкування чи дарування). Значною мірою цей різновид податків має характер зборів.

Б. Систематичні (регулярні) — податки, що стягуються регулярно, через певні проміжки часу і протягом усього періоду володіння чи діяльності платника (щомісячно, поквартально).

## § 4. Правовий механізм податку

Правове регулювання обов'язкових податкових платежів визначається як особливостями компетенції органів державної влади і управління по їх встановленню, зміні і скасуванню, так і чітким закріпленням всіх елементів, що характеризують податок як цілісний механізм. Законодавчі акти по окремих податках і зборах відрізняються відносно стабільною, традиційною структурою. Як складові частини її виступають елементи правового механізму податку чи збору.

Система елементів правового механізму податку складається з обов'язкових і факультативних елементів. Обов'язкові елементи включають дві групи.

1. *Основні елементи* визначають фундаментальні, сутнісні характеристики податку, що формують основне уявлення про зміст податкового механізму. Відсутність якого-небудь з основних елементів правового механізму податку не дозволяє однозначно визначити тип цього платежу і робить податковий механізм невизначеним.

До основних елементів правового механізму податку і збору належать:

- а) платник податку чи збору;
- б) об'єкт оподаткування;
- в) ставка податку чи збору.

2. *Додаткові елементи* правового механізму податку деталізують особливості конкретного платежу, створюють завершену і повну систему податкового механізму. Слід враховувати, що додаткові елементи так само обов'язкові, як і основні, і не мають факультативного характеру. Цілісний правовий механізм податку можливий тільки як сукупність основних і додаткових елементів, і відсутність



хоча б одного з додаткових елементів не дасть змоги законодавчо закріпити окремий податок чи збір (наприклад, неможливо уявити податок, що незрозуміло куди надходить: у який вид бюджету, в бюджет чи цільовий фонд?). Сукупність додаткових елементів правового механізму податку досить різноманітна (залежно від ступеня деталізації податкового механізму). Однак ця сукупність складається з двох підгруп:

— додаткові елементи правового механізму податку, що деталізують основні чи пов'язані з ними (предмет, база, одиниця оподаткування — категорії, що прямо залежать від об'єкта оподаткування);

— додаткові елементи правового механізму податку, що мають самостійне значення (податкові пільги, методи, строки і способи сплати податку; бюджет чи фонд, куди надходять податкові платежі).

Таким чином, до додаткових елементів правового механізму податку належать:

- а) податкові пільги;
- б) предмет, база, одиниця оподаткування;
- в) джерело сплати податку;
- г) методи, строки і способи сплати податку;
- д) особливості податкового режиму;
- е) бюджет чи фонд надходження податку (збору);
- ж) особливості податкової звітності.

Слід зауважити, що і основні і додаткові елементи мають обов'язковий характер, без них неможливе закріплення відповідного податкового механізму. Додатковість елемента підкреслює не його необов'язковість, а особливості регулювання (можливість делегування компетенції та ін.). Навряд чи можна собі уявити податок, що нікуди не надходить. Тому ще раз хотілося б зробити акцент на обов'язковості додаткових елементів правового механізму податку.

Інакше відбувається з *факультативними елементами*. В окремих випадках специфіка податку вимагає виділення в його механізмі особливих елементів, характерних винятково для даного податку. Наприклад, ведення спеціальних кадастрів по майнових податках; специфічних реєстрів; бандерольний спосіб сплати і т. ін. Такі елементи і становлять групу факультативних елементів, що можуть бути присутні у податковому механізмі.

## § 5. Загальна характеристика податків та зборів (обов'язкових платежів), що справляються в Україні

**Загальнодержавні податки та збори.** *Податок на додану вартість.* Податком на додану вартість (далі — ПДВ) є непрямий податок, що включається в ціну товару і являє собою частину приросту вартості, створюваної на всіх стадіях виробництва, надання послуг або після митного оформлення, і внесений у Державний бюджет. Механізм податку на додану вартість закріплений Законом України від 3 квітня 1997 р. «Про податок на додану вартість».

*Платник податку* — особа, зобов'язана здійснювати утримання і внесення в бюджет податку, що сплачується покупцем, чи особа, яка імпортує товари на митну територію України.

Платника ПДВ можна уявити як певну систему суб'єктів.

1. Особа, яка здійснює або планує здійснювати господарську діяльність та реєструється за своїм добровільним рішенням як платник цього податку.

2. Особа, яка імпортує товари (супутні послуги).

3. Особа, у якої загальна сума від здійснення операцій з поставки товарів (послуг), у тому числі з використанням локальної або глобальної комп'ютерної мережі, що підлягають оподаткуванню, нарахована (сплачена, надана) такій особі або в рахунок зобов'язань третім особам, протягом останніх дванадцяти календарних місяців сукупно перевищує 300 000 гривень (без урахування податку на додану вартість).

4. Особа, яка поставляє товари (послуги) на митній території України з використанням глобальної або локальних комп'ютерних мереж.

5. Особа, що здійснює операції з реалізації конфіскованого майна.

6. Особа, яка на митній території України надає послуги, пов'язані з транзитом пасажирів або вантажів через митну територію України.

7. Особа, відповідальна за внесення податку до бюджету по об'єктах оподаткування на залізничному транспорті.

8. Особа, яка надає послуги зв'язку і здійснює консолідований облік доходів та витрат, пов'язаних з наданням таких послуг та отриманих (понесених) іншими особами, що перебувають у підпорядкуванні такої особи.

*Об'єктом оподаткування* є операції платників податків з поставки товарів та послуг, місце надання яких знаходиться на митній території України; ввезення товарів (супутніх послуг) у митному режимі імпор-

ту або реімпорту; вивезення товарів (супутніх послуг) у митному режимі експорту або реекспорту, поставки транспортних послуг по перевезенню пасажирів, вантажобагажу (товаробагажу) та вантажу за межами державного кордону України.

*База оподаткування* операцій з поставки товарів (послуг) визначається з їх договірної (контрактної) вартості, визначеної за вільними цінами, але не нижче за звичайні ціни, з урахуванням акцизного збору, ввізного мита, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком податку на додану вартість, а також збору на обов'язкове державне пенсійне страхування на послуги стільникового рухомого зв'язку, що включаються в ціну товарів. До складу договірної (контрактної) вартості включаються будь-які суми коштів, вартість матеріальних і нематеріальних активів, переданих платнику податку безпосередньо покупцем або через будь-яку третю особу в зв'язку з компенсацією вартості товарів.

Закріплення в нормативному акті ставки 20 % припускає і ставку 16,67 %. Однак фактично йдеться про одну ставку, яка використовується на різних стадіях нарахування податку. Перша з них є основною і поширюється на обороти, обчислені за цінами, які не містять ПДВ. Якщо ж використовуються ціни і тарифи, що містять ПДВ, то застосовується інша ставка — 16,67 %, що є похідною від ставки 20 %.

Об'єкти оподаткування, за винятком операцій, звільнених від оподаткування, і операцій, до яких застосовується нульова ставка, обкладаються податком за ставкою 20 %. Податок становить 20 % бази оподаткування і додається до ціни товарів (робіт, послуг).

*Механізм звільнення від ПДВ* передбачає:

А. Звільнення товарів (робіт, послуг) з правом відрахування сум податку, які сплачені постачальником. У цьому випадку весь податок з використаних на виготовлення сировини, матеріалів, комплектуючих, паливо тощо приймається або в зменшення сум податку, що обчислені щодо власної реалізації, або відшкодовується податковими інспекціями на основі представлених розрахунків. Раніше внесені суми податку, включені до ціни товару, що поставляється, зараховуються на сплату майбутніх платежів чи відшкодовуються з бюджету за рахунок загальних надходжень податковими інспекціями при наданні підприємствами відповідних підтверджень.

Б. Звільнення від податку без надання права відрахування сплаченого постачальниками податку. При цьому суми податку стають фак-

тором витрат виробництва (робіт, послуг). При такому способі від податку звільняються всі товари (роботи, послуги) за визначеним переліком. Усі перераховані в ньому товари звільняються без права відрахування вхідного податку, тобто податку, сплаченого своїм постачальникам за товарно-матеріальні ресурси. Наприклад, до ціни виробів медичного призначення увійде податок на додану вартість матеріалів, що використовуються при виготовленні цих виробів.

*Сплата податку* провадиться не пізніше двадцятого числа місяця, наступного за звітним періодом.

Суми податку на додану вартість зараховуються до Державного бюджету і використовуються в першу чергу для бюджетного відшкодування податку на додану вартість і формування бюджетних сум, що направляються як субвенції місцевим бюджетам.

**Акцизний збір.** Одним з видів непрямих податків є акцизи. У сучасних податкових законодавствах вони звичайно займають наступне місце після податку на додану вартість (чи податків, що його замінюють) і за значенням, і за обсягами надходжень до бюджету. Однак податкові системи XIX століття включали акцизи як основний канал забезпечення непрямого оподаткування, і нерідко термін «акциз» застосовувався як синонім до всієї системи непрямих податків.

Механізм акцизного збору закріплений Декретом Кабінету Міністрів від 26 грудня 1992 р. «Про акцизний збір». Першою статтею нормативного акта закріплюється поняття акцизного збору як непрямого податку на високорентабельні і монопольні товари (продукцію), що включається до ціни цих товарів (продукції). Перелік підакцизних товарів і розміри ставок затверджуються Верховною Радою України.

*Платників акцизного збору* законодавство України поділяє на такі категорії:

а) суб'єкти підприємницької діяльності, а також їх філії, відділення (інші відокремлені підрозділи) — виробники підакцизних товарів на митній території України, у тому числі з давальницької сировини по товарах (продукції), на які встановлено ставки акцизного збору у твердих сумах, а також замовники, за дорученням яких виготовляється продукція на давальницьких умовах по товарах, на які встановлено ставки акцизного збору у відсотках до обороту, що сплачують акцизний збір виробнику;

б) нерезиденти, які здійснюють виготовлення підакцизних товарів (послуг) на митній території України безпосередньо або через їх по-

стійні представництва чи осіб, прирівняних до них згідно із законодавством;

в) будь-які суб'єкти підприємницької діяльності, інші юридичні особи, їх філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, які імпортують на митну територію України підакцизні товари, незалежно від наявності внесених до них іноземних інвестицій;

г) фізичні особи — резиденти або нерезиденти, які ввозять (пересилають) підакцизні речі або предмети на митну територію України у вигляді супроводжувального або несупроводжувального багажу, а також фізичні особи, які одержують такі підакцизні речі (предмети), переслані (надіслані) з-за митного кордону України у вигляді поштових чи інших відправлень або несупроводжувального багажу, в обсягах або вартістю, що перевищують норми безмитного провезення (пересилання) для таких фізичних осіб, визначені митним законодавством;

д) юридичні або фізичні особи, які купують (одержують в інші форми володіння, користування або розпорядження) підакцизні товари у податкових агентів.

Щодо *об'єкта оподаткування*, то можна виокремити три основних підходи до його визначення:

а) обороти з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), у тому числі з давальницької сировини, шляхом їх продажу, обміну на інші товари (продукцію, роботи, послуги), безплатної передачі товарів (продукції) або з частковою їх оплатою, а також обсяги відвантажених підакцизних товарів (продукції), виготовлених з давальницької сировини;

б) обороти з реалізації (передачі) товарів (продукції) для власного споживання, промислової переробки (крім оборотів з реалізації (передачі) для виробництва підакцизних товарів, за винятком нафтопродуктів), а також для своїх працівників;

в) вартість товарів (продукції), які імпортуються (ввозяться, пересилаються) на митну територію України, у тому числі в межах бартерних (товарообмінних) операцій або без оплати їх вартості чи з частковою оплатою.

Неодмінним доповненням до нормативних актів, що регулюють механізм акцизного збору, є додаток, що містить перелік товарів (продукції), які розглянуті законодавцем як підакцизні, і закріплює рівень ставок цього збору. Подібний перелік безпосереднім чином пов'язаний з декількома статтями Декрету Кабінету Міністрів від 26 грудня 1992 р.

Насамперед, звичайно, зі ст. 4, що визначає ставки акцизного збору, де виокремлені тільки загальні підходи до нарахування акцизного збору, а конкретизуються по окремих товарах вони вже в зазначеному переліку. Досить тісно пов'язане це доповнення і з переліком пільг.

Рівень *ставок* акцизного збору різноманітний: від 10 % до 300 %. Причому якщо згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 741 від 26 грудня 1992 р. ставки акцизного збору коливалися від 10 до 85 %, то з появою як об'єкта оподаткування митної вартості імпортованих товарів, у постанові Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. «Про перелік товарів (продукції), на які встановлюється акцизний збір, і ставки цього збору» ставки акцизного збору збільшилися до 250–300 %. Використання ставок такого рівня (150–200–250–300 %) пояснюється тим, що в даному випадку розрахунок зроблено по імпортованих товарах у відсотках до митної вартості з урахуванням митної вартості і мита.

Кількість пільг по акцизному збору невелика. Зокрема, закріплені такі види звільнення від акцизного збору.

1. При реалізації підакцизних товарів на експорт за іноземну валюту.

2. При реалізації легкових автомобілів:

а) спеціального призначення (міліція, швидка медична допомога) по переліку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

б) спеціального призначення для інвалідів, оплата вартості яких провадиться органами соціального забезпечення.

3. Акцизний збір не справляється при вивезенні з митної території України підакцизної продукції, яка придбана інвестором у власність на умовах згоди про розподілення продукції.

Обчислюватися акцизний збір може за ставками у процентах до обороту з продажу і у твердих сумах з одиниці реалізованого товару. У першому випадку акцизний збір розраховується:

— за вільними цінами — виходячи з їх вартості без урахування акцизного збору, без податку на додану вартість;

— за регульованими цінами — виходячи з вартості товарів, реалізованих за державними фіксованими і регульованими цінами, без урахування торговельних знижок і ПДВ;

— при закупівлі імпортованих товарів — виходячи з їх митної вартості. У цьому випадку використання твердих сум з одиниці реалізованої продукції пов'язується в основному з ввезеними товарами.

Суми акцизного збору із ввезених на територію України товарів зараховуються до Державного бюджету, а з товарів, вироблених в Україні, — до місцевого бюджету за місцем їх виробництва і Державний бюджет у співвідношеннях, встановлених Верховною Радою України.

**Податок на прибуток.** Податок на прибуток є класичним варіантом прямого податку. Його справляння здійснюється на підставі Закону України в редакції від 22 травня 1997 р. «Про оподаткування прибутку підприємств».

Наскрізним критерієм розмежування платників законодавець виокремлює критерій резидентства. Розподіл на резидентів і нерезидентів проходить через суб'єктів підприємницької діяльності, бюджетні, громадські та інші підприємства, установи і організації. Це ж стосується і постійних представництв. Виділяється і ряд специфічних платників: управління залізниці, установи пенітенціарної системи тощо (ст. 2 Закону України від 22 травня 1997 р.).

*Платниками податку є:*

— з числа резидентів — суб'єкти господарської діяльності, бюджетні, громадські та інші підприємства, установи й організації, які здійснюють діяльність, спрямовану на отримання прибутку як на території України, так і за її межами. Резиденти — юридичні особи і суб'єкти господарської діяльності України, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва і т. п.), які створені і здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням на її території. Дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також філії і представництва підприємств та організацій України за кордоном, що не здійснюють господарської діяльності;

— з числа нерезидентів — фізичні чи юридичні особи, утворені в будь-якій організаційно-правовій формі, які отримують доходи з джерелом їх походження з України, за винятком установ і організацій, що мають дипломатичний статус чи імунітет згідно з міжнародними договорами України або законом. Нерезиденти — юридичні особи і суб'єкти господарської діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва і т. п.), з місцезнаходженням за межами України, які створені і здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства іншої держави. Розташовані на території України дипло-

матичні представництва, консульські установи й інші офіційні представництва іноземних держав, міжнародні організації та їх представництва, що мають дипломатичні привілеї та імунітет, а також представництва інших іноземних організацій і фірм, які не здійснюють господарської діяльності відповідно до законодавства України;

— філії, відділення та інші відокремлені підрозділи платників податку, що не мають статусу юридичної особи, розташовані на території іншої, ніж такий платник податку, територіальної громади.

Як деяке спрощення у Законі України від 22 травня 1997 р. може розглядатися ст. 3, що закріплює *об'єкт оподаткування*, — це прибуток, який визначається шляхом зменшення суми скоригованого валового доходу звітного періоду на суму валових витрат і суму амортизаційних відрахувань. Правда, спрощенням це здається тільки на перший погляд, оскільки ст. 4 визначає, що саме законодавець розуміє під валовим доходом. При цьому категорія валового доходу може вважатися однією з основних при регулюванні оподаткування прибутку підприємств, під якою розуміється загальна сума доходу платника податку від усіх видів діяльності, отриманого (нарахованого) протягом звітного періоду в грошовій, матеріальній або нематеріальній формі на території України, її континентальному шельфі, виключній (морській) економічній зоні і за її межами. Цією же статтею регулюється склад валового доходу і винятки з нього.

Прибуток підприємств в Україні обкладається за *ставкою 25 %*, яка можна виділити як базову.

Українське законодавство підрозділяє нерезидентів на тих, які не здійснюють підприємницьку діяльність на території України, і тих, які цю діяльність здійснюють через постійні представництва. У статті 13 Закону зазначені ставки податків на доходи нерезидентів. У нерезидентів (тих, що не здійснюють діяльність в Україні через постійні представництва) з доходів, отриманих із джерел на території України, резидент (який виплачує ці доходи) утримує податок і перераховує до бюджету.

Доходи таких нерезидентів обкладаються за такими ставками:

- від фрахту — 6 %;
- від страхування або перестрахування ризику залежно від рейтингу фінансової надійності — 0 % або 12 %;
- від надання рекламних послуг — 20 %;

*Від оподаткування звільняються доходи неприбуткових організацій, отримані у вигляді:*



- коштів або майна, що надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань;
- пасивних доходів;
- коштів або майна, що надходять таким неприбутковим організаціям як компенсація вартості отриманих державних послуг;
- дотацій або субсидій, отриманих з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або у межах благодійної, у тому числі гуманітарної чи технічної допомоги.

У разі якщо доходи неприбуткових організацій, отримані протягом звітного (податкового) року, на кінець першого кварталу наступного за звітним року перевищують 25 % від загальних валових доходів, отриманих протягом такого звітного (податкового) року, то така неприбуткова організація зобов'язана сплатити податок з нерозподіленої суми прибутку за ставкою 25 % до суми такого перевищення.

Звільняється також від оподаткування прибуток підприємств, які засновані всеукраїнськими громадськими організаціями інвалідів і майно яких є їх власністю, отримане від продажу товарів (робіт, послуг), крім прибутку, отриманий від грального бізнесу, де протягом попереднього звітного (податкового) періоду кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менше 50 % загальної чисельності працюючих і фонд оплати праці таких інвалідів становить не менше 25 % від суми витрат на оплату праці, що входять до складу валових витрат.

Перелік всеукраїнських громадських організацій інвалідів, на підприємства яких поширюється дана пільга, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Звільняється від оподаткування прибуток підприємств, отриманий від продажу на митній території України спеціальних продуктів дитячого харчування власного виробництва, спрямований на збільшення обсягів виробництва і зменшення роздрібних цін на такі продукти.

Платники податку самостійно визначають суму податку, що підлягає сплаті у податковій декларації, розраховану наростаючим підсумком з урахуванням від'ємного значення об'єкта оподаткування минулих податкових періодів у разі його наявності, яку вони подають до податкового органу за звітний період, протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) періоду. При цьому за звітні квартал, півріччя та три квартали платники податку подають спрощену декларацію, а за результатами звітного

року — повну. Форма декларацій з цього податку встановлюється центральним податковим органом за узгодженням з комітетом Верховної Ради України, що відповідає за проведення податкової політики.

Податок сплачується протягом 10 календарних днів, наступних за останнім граничним терміном подання податкової декларації.

Суми податку на прибуток зараховуються до Державного бюджету.

**Податок з доходів фізичних осіб.** Найважливішим видом податків з фізичних осіб, характерним для будь-якої податкової системи, є податок з доходів фізичних осіб. Сплата цього обов'язкового платежу здійснюється на підставі Закону України від 22 травня 2003 р. «Про податок з доходів фізичних осіб».

*Платниками* цього податку (суб'єктами оподаткування) згідно з вищевказаним законом є фізичні особи — громадяни України, особи без громадянства та громадяни іноземної держави: 1) резиденти, які отримують як доходи з джерелом їх походження з території України, так і іноземні доходи та 2) нерезиденти, які отримують доходи з джерелом їх походження з території України. Резидентом є фізична особа, яка має місце проживання в Україні. Якщо фізична особа має місце проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо така особа має місце постійного проживання в Україні; якщо особа має місце постійного проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо має більш тісні особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні.

Не є платником податку нерезидент, який отримує доходи з джерелом їх походження з території України і має дипломатичні привілеї та імунітет, встановлені на умовах взаємності міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, щодо доходів, одержуваних ним безпосередньо від здійснення такої дипломатичної чи прирівняної до неї таким міжнародним договором іншої діяльності.

*Об'єкт оподаткування* тісно пов'язаний з категорією платників податку, тому що обов'язки платника податків виникають при наявності у нього об'єкта оподаткування і за підставами, встановленими законодавчими актами. Об'єктом оподаткування податком на доходи фізичних осіб є доходи (загальний місячний оподатковуваний дохід, чистий річний оподатковуваний дохід, загальний річний оподатковуваний дохід) чи їх частина (існують суми, що не включаються в оподатковуваний дохід), а також одержання доходу (частіше це зустрічається у суб'єктів підприємницької діяльності), пов'язане з несенням

витрат. Об'єктом оподаткування в цьому випадку буде різниця валових доходів і понесених витрат, що були пов'язані з одержанням таких доходів. Об'єкт оподаткування охоплює усі види доходів, одержуваних з різних джерел і в різних формах, причому незалежно від виду діяльності. У разі нарахування доходів у будь-яких негрошових формах об'єкт оподаткування визначається як вартість такого нарахування, визначена за звичайними цінами, помножена на коефіцієнт, який розраховується за встановленою формулою.

У законі встановлено декілька *ставок* податку з доходів фізичних осіб:

- 1) 15 % від об'єкта оподаткування, яка є базовою ставкою;
- 2) 5 % від об'єкта оподаткування, нарахованого податковим агентом як: процент на депозит (вклад) у банк чи небанківську фінансову установу відповідно до закону (крім страховиків); процентний або дисконтний дохід за ощадним (депозитним) сертифікатом, яка є пониженою;
- 3) 30 % від об'єкта оподаткування, нарахованого як виграш чи приз (крім державної лотереї у грошовому виразі), або будь-яких інших доходів, нарахованих на користь нерезидентів — фізичних осіб, яка є підвищеною.

Платники цього податку мають відповідні *пільги*. По-перше, ст. 4 Закону встановлено суми виплат, що не включаються до оподатковуваного доходу, наприклад: сума державної адресної допомоги, житлових та інших субсидій або дотацій, компенсацій, винагород та страхових виплат; сума доходів, отриманих платником податку від розміщення ним коштів у цінні папери, емітовані Міністерством фінансів України, виграші у державну лотерею; сума збору на державне пенсійне страхування та внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування платника податку, що вносяться за рахунок його працедавця, тощо. По-друге, платник податку має право на зменшення суми загального місячного оподатковуваного доходу, отримуваного з джерел на території України від одного працедавця у вигляді заробітної плати, на суму податкової соціальної пільги, розмір якої визначається виходячи з мінімальної заробітної плати. По-третє, платник податку має право на податковий кредит, який являє собою суму (вартість) витрат, понесених платником податку — резидентом у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг) у резидентів — фізичних або юридичних осіб протягом звітного року (крім витрат на сплату податку на додану вартість та акцизного збору), на суму яких дозволяється зменшення суми його загального

річного оподаткованого доходу. При цьому необхідно зазначити, що застосування таких пільг пов'язане з певними обмеженнями.

*Обчислення податку* протягом року провадиться, виходячи із суми загального оподаткованого доходу, що складається з суми загальних місячних оподатковуваних доходів, а також іноземних доходів, одержаних протягом такого звітного року. Сума місячного оподаткованого доходу фізичних осіб, що мають право на одержання соціальної пільги згідно зі ст. 6 Закону, зменшується на розмір цих пільг. У випадку якщо платник має право на одержання декількох пільг, йому надається тільки одна, яка має найбільший розмір.

Нарахування, утримання та сплата податку провадиться *податковим агентом*, яким є юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ) або фізична особа чи нерезидент або його представництво, які незалежно від їх організаційно-правового статусу та способу оподаткування іншими податками зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати цей податок до бюджету від імені та за рахунок платника податку, вести податковий облік та подавати податкову звітність податковим органам. Податковим агентом, зокрема, є фізична особа — суб'єкт підприємницької діяльності, яка використовує найману працю інших фізичних осіб, щодо виплати заробітної плати (інших виплат та винагород) таким іншим фізичним особам.

Податок, утриманий з доходів резидентів, підлягає зарахуванню до місцевих бюджетів згідно зі ст. 65 Бюджетного кодексу України, а з доходів нерезидентів — підлягає зарахуванню до бюджету територіальної громади за місцем утримання такого податку.

**Податок на землю.** Справляння податку на землю регулюється Земельним кодексом України, Законом України від 19 вересня 1996 р. «Про плату за землю».

Плата за землю в Україні справляється у вигляді земельного податку чи орендної плати, що залежить від якості і місцезнаходження земельної ділянки, виходячи з грошової оцінки землі. Розмір земельного податку визначається із розрахунку на рік і встановлюється у вигляді платежів за одиницю земельної площі. При цьому розмір податку не залежить від результатів господарської діяльності власників чи користувачів ділянок.

*Платниками податку* виступають власники землі і землекористувачі, за винятком орендарів та інвесторів — учасників угоди про розподіл продукції.

*Об'єктом плати* є земельна ділянка, яка перебуває у власності, користуванні (у тому числі і на умовах оренди). Залежно від розмірів земельних ділянок і їх виробничого призначення виділено групи земель сільськогосподарського призначення (розділ 2 Закону України «Про плату за землю») та землі несільськогосподарського призначення. Одиницею нарахування податку, стосовно якого використовуються законодавчо закріплені ставки, є один гектар орних земель, сіножаті, пасовищ, багаторічних насаджень.

*Ставки земельного податку* по земельних ділянках (за винятком сільськогосподарських угідь) диференціюють і затверджують відповідні сільські, селищні, міські ради, виходячи із середніх ставок податку, функціонального використання і місцезнаходження земельної ділянки, але не більш ніж у два рази вище середніх ставок податку з урахуванням коефіцієнтів, встановлених Законом України «Про плату за землю».

Законодавством передбачені збільшені ставки податку на землю у випадках:

- 1) нецільового використання;
- 2) перевищення норм відведення.

Для звільнення майна від оподаткування використовуються два принципи: об'єктний і видовий. У першому випадку звільняються від оподаткування окремі, конкретні об'єкти. У другому — деякі види майна, що належать будь-яким юридичним особам, а також усе майно, що знаходиться у власності певних категорій юридичних осіб. Пільги на даний вид податку можна згрупувати таким чином:

- виключення майна з оподаткованого;
- зменшення вартості оподаткованого майна;
- зменшення податкової ставки.

*Пільги* по даному податку дозволяють виділити три групи звільнень.

1. Певні види земельних ділянок (заповідники, заказники, сортодільниці тощо).

2. Закріплені законодавством установи (заклади культури, науки, освіти, фізичної культури і спорту, благодійні фонди тощо).

3. Фізичні особи (інваліди I і II групи, учасники Великої Вітчизняної війни, громадяни, що постраждали від Чорнобильської катастрофи, тощо).

Підставою для нарахування земельного податку є дані Державного земельного кадастру.

Юридичні особи самостійно обчислюють суму земельного податку щороку за станом на 1 січня і до 1 лютого подають дані відповідній державній податковій інспекції. Нарахування земельного податку громадянам проводиться державними податковими інспекціями, які видають платникам до 15 липня поточного року платіжне повідомлення про сплату податку.

Орендна плата за земельні ділянки та земельний податок сплачуються платниками за базовий податковий (звітний) період, який дорівнює календарному місяцю, щомісячно протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного місяця.

Платежі за землю зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської ради, на території яких знаходяться земельні ділянки, при цьому 30 % коштів від земельного податку надалі розподіляється на цілі, визначені ст. 22 Закону України «Про плату за землю».

Кошти від плати за землю використовуються.

1. На фінансування заходів щодо раціонального використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунту.

2. На ведення Державного земельного кадастру, землевпорядження, моніторингу земель. Державний земельний кадастр містить систему необхідних відомостей і документів про правовий режим земель; їх розподіл серед власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів; по категоріях земель; про якісну характеристику цінності земель.

3. Для економічного стимулювання власників землі і землекористувачів на поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунту і продуктивності земель лісового фонду.

**Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів.** В Україні податок з власників транспортних засобів справляється на основі Закону України від 11 грудня 1991 р. (у ред. від 6 грудня 2006 р.) «Про податок з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів».

*Платниками податку* є підприємства, установи та організації, які є юридичними особами, іноземні юридичні особи, а також громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які здійснюють першу реєстрацію в Україні, реєстрацію, перереєстрацію транспортних засобів та/або мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні транспортні засоби, які є об'єктами оподаткування.

До платників податку належать також власники моторних човнів, мотосаней тощо. До числа платників не віднесені філії й інші відокремлені підрозділи юридичних осіб. Тому розраховувати і вносити до бюджету податок з власників транспортних засобів повинні саме юридичні особи.

Особливістю нової редакції Закону є високий ступінь деталізації *об'єктів оподаткування*: вперше в податковому законодавстві (не з огляду на акцизний збір і митні збори) об'єкти оподаткування закріплені кодом відповідно до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, що значною мірою спрощує роботу з цим податком.

*Ставки податку* встановлені в гривні за 100 куб. см об'єму циліндрів двигуна з розрахунку на 1 кВт (для транспортних засобів з електродвигунами) або з розрахунку на 100 см довжини (для катерів і яхт).

Порівняно традиційна *система пільг* може бути розділена на дві групи. Перша включає платників, які цілком звільняються від сплати податку. Це підприємства автомобільного транспорту загального користування, державні бюджетні установи й організації, інваліди, що мають мотоколяски чи автомобілі з ручним керуванням, і т. ін. Друга група включає платників, для яких ставка податку зменшується на 50 % (громадяни, у власності яких перебувають легкові автомобілі з об'ємом циліндрів двигуна до 2500 куб. см, взяті на облік в Україні до 1990 р. включно, та вантажні автомобілі з об'ємом циліндрів двигуна до 6001 куб. см до 1990 р. випуску включно, — щодо одного із зазначених автомобілів тощо). Закон надає право місцевим органам державної влади звільняти цілком чи частково від сплати податку окремих платників при наявності вагомих причин.

Строки сплати податку практично прив'язуються до здійснення технічного огляду транспортного засобу, а саме: фізичні особи — перед проведенням першої реєстрації в Україні, реєстрацією, перереєстрацією транспортних засобів, а також перед технічним оглядом транспортних засобів щорічно або один раз за два роки, але не пізніше першого півріччя року, в якому провадиться технічний огляд; юридичні особи — щоквартально рівними частинами до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом. Обчислення податку здійснюється, виходячи із сумарної потужності транспортного засобу з урахуванням його різновиду і ставки.

**Податок на промисел.** Сплата податку на промисел здійснюється відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р. «Про податок на промисел».

*Платниками податку* на промисел є громадяни України, іноземні громадяни й особи без громадянства (далі громадяни) як ті, що мають, так і ті, що не мають постійного місця проживання в Україні, якщо вони не зареєстровані як суб'єкти підприємництва і здійснюють не-систематичну, не більше чотирьох разів протягом календарного року, продаж виготовленої, переробленої чи купованої продукції, речей, товарів.

*Об'єктом оподаткування* є сумарна вартість товарів за ринковими цінами, що зазначаються громадянином у декларації, яка подається до державної районної (міської) податкової інспекції за місцем проживання, а громадянином, що не має постійного місця проживання в Україні,— за місцем реалізації товару.

Податок на промисел *сплачується* у вигляді придбання одноразового патенту на торгівлю, вартість якого визначається на підставі вказаної платником сумарної вартості товарів і ставки податку. Сума податку за невикористаним патентом поверненню не підлягає.

Залежно від особливостей платників податку на промисел існує два методи придбання одноразового патенту:

- а) за місцем проживання платника;
- б) за місцем здійснення торгової діяльності.

Придбання патенту здійснюється на підставі поданої декларації, у якій вказуються: прізвище, ім'я, по батькові платника; адреса проживання; найменування і вартість товару; кількість днів; кількість товару; вартість одиниці товару; сумарна вартість товару. Декларація, на підставі якої визначається об'єкт оподаткування, подається в податкову інспекцію за місцем проживання громадянина України або до податкового органу за місцем реалізації товару (якщо громадянин не має постійного місця проживання). У декларації, крім загальних даних про громадянина, вказується перелік товарів, що передбачається реалізувати, і їх вартість.

*Ставка податку на промисел* встановлена в розмірі 10 % від зазначеної в декларації вартості товару, що підлягає реалізації протягом трьох днів, але не менше розміру однієї мінімальної заробітної плати. У випадку збільшення терміну продажу товарів до семи днів ставка



податку збільшується до 20 %. Таким чином, ставка для визначення вартості одноразового патенту при здійсненні торгової діяльності з урахуванням податку на промисел становить:

- 1) 10 % — у разі придбання одноразового патенту на три дні;
- 2) 20 % — у разі придбання одноразового патенту на сім днів.

За допомогою пільг створюються умови для активізації інвестиційних процесів, насамперед у пріоритетних сферах матеріального виробництва, що відповідає основним напрямкам структурної перебудови за конкретними програмами і проектами збільшення випуску і здешевлення необхідних товарів.

Декрет передбачає своєрідну *пільгу*: не декларується і не обкладається податком реалізація продукції, виробленої в особистому підсобному господарстві, як у сирому вигляді, так і у вигляді первинної переробки. Особливим є те, що дана пільга не виділена ні окремою статтею, ні окремим пунктом, а включена до ст. 2 «Об'єкт оподаткування».

Ще однією пільгою, закріпленою Декретом, є надання права фізичним особам, без реєстрації суб'єктами підприємницької діяльності і без придбання одноразового патенту, здійснювати продаж ними особистих автотранспортних засобів. Така пільга застосовується у разі здійснення такого продажу не більше одного разу на рік.

**Єдиний податок.** Особливості застосування спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності закріплені Указом Президента України від 3 липня 1998 р. (у редакції від 28 червня 1999 р.) «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва».

На сплату єдиного податку може перейти *платник*, що здійснює будь-які види підприємницької діяльності, під якою розуміється безпосередня, самостійна, систематична, на власний ризик діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, наданню послуг з метою одержання прибутку, що здійснюється фізичними і юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності в порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до ст. 1 Указу спрощена система оподаткування, обліку і звітності вводиться для суб'єктів малого підприємництва: фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, і юридичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності будь-якої організаційної форми і форми власності. При цьому

спрощена система не поширюється на: (1) суб'єктів підприємницької діяльності, які провадять діяльність у сфері грального бізнесу (в тому числі діяльність, пов'язану із влаштуванням казино, інших гральних місць (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим виграшем, проведенням лотерей (у тому числі державних) та розіграшів з видачею грошових виграшів у готівковій або майновій формі), здійснюють обмін іноземної валюти; (2) суб'єктів підприємницької діяльності, які є виробниками підакцизних товарів, здійснюють господарську діяльність, пов'язану з експортом, імпортом та оптовим продажем підакцизних товарів, оптовим та роздрібним продажем підакцизних пально-мастильних матеріалів; (3) суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють операції у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, що підлягають ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; (4) фізичних осіб-підприємців, які займаються діяльністю у сферах торгівлі лікарськими засобами та виробами медичного призначення, архітектури, надання консультацій та роз'яснень з юридичних питань, аудиту, діяльністю з надання в оренду нерухомого майна та ріелторською діяльністю.

Перейти на спрощену систему оподаткування можуть підприємства, на яких працює до 50 чоловік і розмір виручки від реалізації яких становить до 1 млн грн у рік. Зарахувати себе до платників єдиного податку можуть також фізичні особи-підприємці, які мають не більше 10 найманих робітників і оборот до 500 тис. грн на рік.

В Указі розкривається поняття «виручка від реалізації». Такою вважається сума, фактично отримана суб'єктом підприємницької діяльності на розрахунковий рахунок або/та в касу за здійснення операцій з продажу продукції (товарів, робіт, послуг), і прибуток від реалізації основних фондів.

Конкретні *ставки* єдиного податку встановлені Указом тільки для юридичних осіб, а саме:

6 % — у разі сплати податку на додану вартість відповідно до Закону України «Про податок на додану вартість»;

10 % — у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку.

Для фізичних осіб — платників єдиного податку ставки встановлюються місцевими радами за місцем їх державної реєстрації залежно від виду діяльності в межах від 20 до 200 грн на місяць.

Суб'єкт малого підприємництва, який сплачує єдиний податок, звільняється від сплати податків та зборів, вичерпний перелік яких закріплено Указом.

**Єдиний (фіксований) податок на сільськогосподарських товаровиробників.**

На початку 1998 р. в Україні з'явився специфічний податок — єдиний (фіксований) податок для сільськогосподарських товаровиробників, який закріплений Законом України від 17 грудня 1998 р. «Про фіксований сільськогосподарський податок». Цей Закон визначає механізм справляння єдиного (фіксованого) податку, що сплачується сільськогосподарськими товаровиробниками в грошовій формі<sup>1</sup>.

Загальнодержавний єдиний (фіксований) податок є сукупністю податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів, а саме:

- податку на прибуток підприємств;
- плати (податку) за землю;
- податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- комунального податку;
- збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету;
- збору на обов'язкове соціальне страхування;
- збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування України;
- збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- плати за придбання торгового патенту на здійснення торговельної діяльності;
- збору за спеціальне використання природних ресурсів (щодо використання води для потреб сільського господарства).

Платниками єдиного податку є сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, селянські та інші господарства, які займаються виробництвом (вирощуванням), переробкою та збутом сільськогосподарської продукції, а також рибальські та риболовецькі господарства, які займаються розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах), у яких

<sup>1</sup> До недавнього часу сільськогосподарські виробники мали право вибору форми сплати цього податку: грошовими коштами або у вигляді поставок сільськогосподарської продукції, але з травня 2003 р. сплата фіксованого податку в натуральній формі скасована.

сума, одержана від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за попередній звітний (податковий) рік, перевищує 75 % загальної суми валового доходу.

*Об'єктом оподаткування* є площа сільськогосподарських угідь, переданих сільськогосподарському товаровиробнику у власність або наданих йому в користування, у тому числі на умовах оренди, а також земель водного фонду, які використовуються рибницькими, рибальськими та риболовецькими господарствами для розведення, вирощування та вилову риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах).

*Ставка* фіксованого сільськогосподарського податку з одного гектара сільськогосподарських угідь встановлюється у відсотках до їх грошової оцінки, відповідно до Методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

*Сплата* єдиного податку провадиться щомісяця протягом 30 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного періоду в розмірі третини суми податку, визначеної на кожний квартал від річної суми податку.

**Мито.** Мито — вид митного платежу, що справляється з товарів, які переміщуються через митний кордон держави (ввезених, вивезених або тих, що слідуєть транзитом). Поряд з суто фіскальною мито виконує як стимулюючу, так і захисну функцію. Захисна функція мита передбачає формування бар'єрів, що перешкоджають проникненню на територію держави товарів, більш конкурентоздатних ніж національні, або тих, у яких держава не зацікавлена.

*Платником* мита є особи, які ввозять (вивозять) чи переміщують товари через митний кордон держави. Специфікою платника є те, що ним може бути як власник товару, так і уповноважена особа (декларант). На відміну від податкового регулювання, тут можлива передача обов'язку по сплаті митних платежів іншій особі, що не має відношення до товару. При характеристиці платника мито поділяється на:

а) таке, що сплачується юридичними особами;

б) таке, що сплачується фізичними особами. У цьому випадку досить чітко розрізняються ставки мита залежно від мети використання ввезеного товару: для особистого користування (ставки відносно невеликі) чи виробничого (рівень ставок вище).

*Об'єкт* мита являє собою митну вартість переміщуваних товарів, щодо яких повинно нараховуватися мито. Митна вартість перерахову-

ється в національну валюту за курсом Національного банку України, що діє на день подачі митної декларації.

*Ставки* мита єдині на всій території. Це, однак, не виключає їх різноманіття<sup>1</sup>:

а) адвалорна — ставка, що нараховується у відсотках до митної вартості товарів, які обкладаються митом;

б) специфічна — ставка, що нараховується у встановленому розмірі на одиницю виміру ввезеного товару (кілограм, метр тощо). Вона передбачає специфічну характеристику товару, тоді як адвалорна передбачає знеособлений предмет обкладання;

в) комбінована (змішана) — ставка, що поєднує обидва ці види митного обкладення. Змішані мита використовуються як доповнення до специфічних або при їх недостатній ефективності. Застосовуються, наприклад, в Австралії. У США при обкладанні імпорту годинників митна ставка встановлюється як залежно від ціни, так і від кількості каменів у годиннику;

г) сезонні — ставки, за допомогою яких можливо оперативне реагування на ввезення і вивезення на територію держави сезонних товарів. Як правило, термін їх ввезення не може перевищувати шести місяців;

д) особливі — являють собою ставки, що реалізують захисні функції мита.

Механізм застосування *пільг* по сплаті мита досить різноманітний і включає.

1. Звільнення від сплати мита певних категорій платників.
2. Зменшення ставок мита.
3. Повернення раніше сплачених сум мита.
4. Звільнення від мита певних предметів.

*Порядок сплати* і ставки мита визначаються Єдиним митним тарифом України. Митний тариф являє собою систему ставок мита, які застосовуються до товарів, що переміщуються через митний кордон.

**Державне мито.** Державне мито являє собою плату, що справляється за здійснення юридично значущих дій в інтересах юридичних і фізичних осіб уповноваженими на це компетентними органами і видачу їм відповідних документів, що мають правове значення. Особливості застосування механізму державного мита регулюються

<sup>1</sup> Див.: Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран : вопросы теории и практики / А. Н. Козырин. – С. 48.

Декретом Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. «Про державне мито».

*Платниками* державного мита виступають юридичні і фізичні особи, які звертаються до відповідних органів і в інтересах яких останні здійснюють юридично значущі дії і видають документи, що підтверджують це. *Об'єктом оподаткування* є певні дії, з яких справляється державне мито (із позовних заяв, касаційних скарг, вчинення нотаріальних дій, реєстрації актів громадянського стану, оформлення документів на право виїзду за кордон і запрошення в Україну осіб з інших країн, видачі паспортів, реєстрації тощо).

Державне мито справляється:

1) із позовних заяв, заяв з переддоговірних спорів, заяв (скарг) у справах окремого провадження і скарг на рішення, прийняті щодо релігійних організацій, з апеляційних скарг на рішення судів і скарг на рішення, що набрали законної сили, а також за видачу судами копій документів;

2) із позовних заяв і заяв кредиторів у справах про банкрутство, що подаються до господарських судів та апеляційних і касаційних скарг на рішення та постанови, а також заяв про їх перегляд за нововиявленими обставинами;

3) за вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами і виконавчими комітетами, а також за видачу дублікатів нотаріально засвідчених документів;

4) за реєстрацію актів громадянського стану, а також видачу громадянам повторних свідоцтв про реєстрацію актів громадянського стану і свідоцтв у зв'язку зі зміною, доповненням, виправленням і поновленням записів актів громадянського стану;

5) за видачу документів на право виїзду за кордон і про запрошення в Україну осіб з інших країн, за продовження строку їх дії і за внесення змін до цих документів; за продовження строку дії візи для в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію (перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства); за видачу або продовження строку дії посвідчення на проживання в Україні іноземцям та особам без громадянства; за оформлення віз для в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію, а також із заяв про прийняття до громадянства України або про вихід з громадянства України;

6) за видачу зразка нового паспорта громадянина України (крім обміну нині діючого паспорта на паспорт нового зразка); за оформлен-

ня зразка нового паспорта громадянина України для поїздки за кордон; за видачу громадянам України закордонного паспорта на право виїзду за кордон або продовження строку його дії;

7) за прописку громадян або реєстрацію місця проживання;

8) за видачу дозволів на право полювання та рибальства;

9) за операції з випуску (емісії) цінних паперів, крім облігацій державних та місцевих позик, іпотечних цінних паперів (іпотечних сертифікатів та іпотечних облігацій), сертифікатів фондів операцій з нерухомістю та з видачі приватизаційних паперів;

10) за операції з об'єктами нерухомого майна, що здійснюються на товарних біржах, крім операцій з примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

11) за проведення прилюдних торгів (аукціону, тендера) об'єктами нерухомого майна, крім операцій з примусового відчуження такого майна у випадках, передбачених законами України;

12) за видачу охоронних документів (патентів і свідоцтв) на об'єкти інтелектуальної власності, а також за дії, пов'язані з підтриманням чинності патентів на сорти рослин;

13) за подання до Кабінету Міністрів України проекту створення промислово-фінансової групи.

Перелік *ставок* державного мита становить досить великий список, оскільки встановлюється щодо конкретних видів об'єктів обкладання (вчинених дій).

Досить широко представлена система *пільг*, що використовуються як до юридичних, так і фізичних осіб (позивачів при подачі позову про стягнення аліментів; посвідчення заповітів і договорів дарування майна на користь держави; інваліди I і II групи, Пенсійний фонд України тощо).

Державне мито сплачується за місцем розгляду й оформлення документів і зараховується до бюджету місцевого самоврядування, крім мита, що стягується з позовних заяв, які подаються до господарського суду, із заяв про перевірку рішень, визначень і постанов господарських судів у порядку нагляду, а також за дії, пов'язані з одержанням патентів на сорти рослин, підтриманням їх чинності, і за подання до Кабінету Міністрів України проекту створення промислово-фінансової групи, що зараховується до Державного бюджету України.

**Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету.** Відрахування за геологорозвідувальні роботи, викона-

ні за рахунок Державного бюджету, справляються з користувачів надрами, що здійснюють видобуток корисних копалин на раніше розвіданих родовищах. Відповідно до Кодексу України про надра надаються виключно в користування організаціям, підприємствам і громадянам тільки в тому випадку, якщо в них є спеціальний дозвіл (ліцензія) на використання ділянки надр. Механізм справляння закріплений постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 р. № 115, якою затверджений Порядок встановлення нормативів збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету, та його справляння.

*Платниками* відрахувань за геологорозвідувальні роботи є користувачі надрами усіх форм власності, в тому числі підприємства з іноземними інвестиціями, що добувають корисні копалини на раніше розвіданих родовищах, а також на розміщених на території України, її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні родовищах, що були заздалегідь оцінені і за згодою зацікавлених надкористувачів передані їм для промислового освоєння.

*Розмір відрахувань* залежить від виду мінеральної сировини (природний газ, тверде паливо, торф, чорні метали, кольорові метали, рідкі метали тощо). Одиниця виміру для мінеральної сировини визначається у відсотках від вартості добутої мінеральної сировини за цінами її реалізації без урахування плати за користування надрами при видобутку корисних копалин, рентної плати і податку на додану вартість. Існує два види розрахунку:

— розрахунок відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету (по добутих корисних копалинах, частина яких реалізується в непереробленому, а частина в переробленому вигляді);

— розрахунок відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету (при видобутку водних ресурсів).

Від сплати відрахувань за геологорозвідувальні роботи *звільняються* власники землі, землекористувачі, що здійснюють у встановленому порядку видобуток корисних копалин місцевого значення для власних потреб (тобто без реалізації добутої мінеральної сировини або продукції його переробки) чи надра, що використовують, для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках.



Збір за виконані геологорозвідувальні роботи не справляється при видобутку:

1) раніше погашених запасів корисних копалин, що віднесені у процесі розробки родовищ до категорії втрачених у надрах;

2) вуглеводневої сировини з нерентабельних свердловин з метою недопущення вибухонебезпечних газопроявлень у населених пунктах нафтогазопромислових районів;

3) підземних вод, що не використовуються у господарстві, видобуток яких є технологічно змушеним у зв'язку з видобутком інших корисних копалин в обсягах, погоджених з відповідними органами Державного гірського нагляду, Державного геологічного контролю й охорони навколишнього природного середовища;

4) копалин, що здійснюється для усунення забруднення надр;

5) копалин для усунення їх шкідливої дії (засолення, заболочування, забруднення тощо).

Вартість добутої мінеральної сировини визначається виходячи з обсягів видобутку і ціни одиниці реалізованої мінеральної сировини за відповідний період.

**Збір за спеціальне використання природних ресурсів.** Специфіка збору за спеціальне використання природних ресурсів полягає в тому, що його назва відображає смислове навантаження платежу, але не дає його визначення. До збору за використання природних ресурсів належать:

1) плата за спеціальне використання лісових ресурсів;

2) плата за спеціальне використання прісних водних ресурсів;

3) плата за спеціальне використання надр при видобутку корисних копалин.

Справляння плати за спеціальне використання природних ресурсів здійснюється відповідно до статей 89–91 Лісового кодексу України. Використання лісових ресурсів підрозділяється на спеціальне і загальне. Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється тільки на території земельних ділянок, наданих у користування. Такими користувачами можуть бути один чи кілька тимчасових лісокористувачів у тому випадку, якщо використовуються кілька лісових ресурсів. Дозволяється здійснювати такі види спеціального використання лісових ресурсів: заготівля деревини під час порубки головним користувачем; заготівлю живиці; заготівлю другорядних лісових матеріалів (луб, кора й інше); побічне лісове використання.

Розмір плати за спеціальне використання лісових ресурсів встановлюється, виходячи з лімітів їх використання, такс на лісову продукцію і послуг з урахуванням якості і доступності. Такси і порядок справляння таких платежів встановлюються Кабінетом Міністрів України. У випадку застосування конкурсних умов реалізації лісових ресурсів плата встановлюється не нижче діючих такс. Розмір орендної плати встановлюється за згодою сторін у договорі оренди, але не нижче встановлених такс на лісові ресурси.

Платежі за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення зараховуються в розмірі 80 % до Державного бюджету, 20 % — до бюджету областей. Плата за спеціальне використання лісових ресурсів місцевого значення зараховується до бюджетів місцевого самоврядування. Ці платежі спрямовуються на виконання робіт з відновлення лісів, проведення лісогосподарських заходів і утримання лісів у належному санітарному стані.

Відповідно до Водного кодексу України плата за спеціальне водовикористання справляється з метою забезпечення раціонального використання й охорони вод, відновлення водних ресурсів і включає плату за забір води з водних об'єктів і за скидання в них забруднюючих речовин. До спеціального використання прісних водних ресурсів належить використання водних ресурсів для задоволення водою виробничих і сільськогосподарських потреб і потреб населення. Воно здійснюється за допомогою спеціальних пристроїв чи установок або без їх застосування, що впливає на якісні і кількісні показники стану водних ресурсів.

Плата встановлена за спеціальне використання прісних водних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення.

*Платниками* платежів за спеціальне використання прісних водних ресурсів є суб'єкти підприємницької діяльності — водокористувачі незалежно від форм власності, які є юридичними особами, що включають підприємства гідроенергетики і водного транспорту, підприємства з іноземними інвестиціями, їхні філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи, що не є юридичними особами, але мають окремий баланс, поточний і розрахунковий рахунки в банку. Плату за спеціальне використання прісних водних ресурсів вносять також господарські виробничі підрозділи, що не мають юридичного статусу і підвідомчі негоспрозрахункові організації. У деяких випадках фізичні особи зобов'язані платити за спеціальне використання води.

Об'єктом обчислення плати за спеціальне використання прісних водних ресурсів є обсяг води, яку водоспоживачі використовують для власних потреб, незалежно від того, надходить ця вода безпосередньо з водогосподарчих систем (поверхневих чи підземних джерел) чи від інших водокористувачів або від підприємств комунального господарства. Підприємства, що використовують на потреби охолодження устаткування оборотну систему водопостачання, плату до бюджетів вносять тільки за воду, що відбирають з водогосподарчих систем і використовують для поповнення оборотної системи. Розмір плати за забір води з водних об'єктів визначається на основі нормативів оплати фактичного забору води і встановлених лімітів на забір води.

Розмір плати за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти визначається на основі нормативів оплати фактичного скидання забруднюючих речовин і встановлених лімітів скидання. Нормативи платежів і порядок їх справляння регулюються Інструкцією про порядок обчислення і сплати платежів за спеціальне використання прісних водних ресурсів і Законом України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища».

Плата за спеціальне використання прісних водних ресурсів *не справляється*:

а) за воду, що відпускається платниками збору за спеціальне використання прісних водних ресурсів іншим водокористувачам;

б) за використання підземних вод, що є сировиною в технологічному процесі, для витягу компонентів, що знаходяться в них;

в) за використання підземних вод, що витягаються з надр разом з видобутком корисних копалин, а також забір яких допомагає усувати небезпечні дії вод у господарській діяльності (забруднення, підтоплення, засоленість, заболоченість, зрушення тощо).

Плата за спеціальне використання надр при видобутку корисних копалин введена на підставі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексу України про надра і постанови Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 р. № 1014 «Про затвердження базових нормативів плати за користування надрами для видобування корисних копалин та Порядку справляння плати за користування надрами для видобування корисних копалин».

Платниками збору за спеціальне використання надр при видобутку корисних копалин є суб'єкти підприємницької діяльності (незалежно від форм власності), у тому числі підприємства з іноземними інвестиціями, які здійснюють видобуток корисних копалин.

*Об'єктом справляння* плати за спеціальне використання надр при видобутку корисних копалин є обсяг фактично погашених у надрах балансових і забалансових запасів корисних копалин. Обсяг погашених балансових запасів корисних копалин визначається як сума обсягів добутих корисних копалин і фактичних їх втрат у надрах під час їх видобутку. Але існують втрати, що не підлягають урахуванню при визначенні розміру платежів за використання надр при видобутку корисних копалин.

*Розмір плати* за використання надр для видобутку корисних копалин визначається надрокористувачами самостійно: для вугілля кам'яного, вугілля бурого, металевих корисних копалин, нерудної сировини для металургії, гірничо-хімічної, гірничорудної галузей і будівельної сировини — виходячи з обсягів погашених у надрах балансових і забалансових запасів корисних копалин і нормативів плати й одиниці погашення в надрах запасів корисних копалин; для нафти, конденсату, газу природного, підземних вод, мінеральних брудів і мулу — виходячи з обсягів добутих корисних копалин і нормативів плати за одиницю добутих корисних копалин; для урану, сировини ювелірного, ювелірно-виробничого, виробничого і для лицювальних матеріалів — виходячи з вартості мінеральної сировини чи продукції його первинної обробки і нормативів плати. У випадку встановлення лімітів плата за використання надр для видобутку корисних копалин обчислюється з їх урахуванням.

Від сплати збору *звільняються* землевласники, землекористувачі, що добувають корисні копалини без подальшої їх реалізації (тобто для власних потреб). Пільги передбачені при використанні надр для господарських і побутових потреб, якщо земельні ділянки перебувають у власності або в користуванні суб'єктів, що добувають корисні копалини. Знижка за використання надр застосовується до платежів за користування надрами і може надаватися користувачу надр, що здійснює видобуток:

- дефіцитних корисних копалин при низькій економічній ефективності розробки покладів, об'єктивно обумовленої і не пов'язаної з порушенням умов раціонального використання розвіданих запасів;
- корисних копалин із запасів, що залишилися, зниженої якості, крім випадків погіршення якості запасів корисних копалин у результаті вибіркового відпрацьовування родовищ.

**Збір за забруднення навколишнього природного середовища.** Відносини у сфері охорони навколишнього середовища регулюються Законом України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», а за окремими видами використання природних ресурсів — земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря й іншим спеціальним законодавством.

Зазначений збір є загальнодержавним збором, що визначений ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Підприємства, установи, організації, що забруднюють навколишнє середовище, підлягають державному обліку і зобов'язані безкоштовно надавати інформацію установам, що здійснюють охорону навколишнього природного середовища, про обсяги викидів, скидів забруднюючих речовин, використанні природних ресурсів, виконання завдань по охороні навколишнього природного середовища й іншу інформації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища розраховується на підставі лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин і розташовуваних відходів промислового, сільськогосподарського, будівельного й іншого виробництва. Порядок справляння збору затверджений Кабінетом Міністрів України постановою від 1 березня 1999 р. У ньому встановлюється диференційований підхід щодо встановлення лімітів для різних видів забруднення навколишнього середовища. За понадлімітні обсяги викидів і скидів, розміщення відходів збір обчислюється в п'ятикратному розмірі. Якщо у платників збору відсутній затверджений ліміт викидів, скидів, розміщення відходів, то збір стягується як за понадлімітні викиди і скиди, розміщення відходів відповідно до їх обсягів. Попередній розрахунок збору, що підлягає сплаті, представляється до податкової інспекції до 1 червня поточного року на наступний рік.

Сплата збору провадиться протягом 10 календарних днів, наступних за останнім днем граничного терміну подання розрахунку збору, за місцем податкової реєстрації. Остаточний річний розрахунок збору надається платниками до податкової інспекції за місцем податкової реєстрації платника протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного року.

**Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування.** Цей збір сплачується відповідно до Закону України від 26 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування».

*Платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування є:*

1) суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, їх об'єднання, бюджетні, громадські та інші установи та організації, об'єднання громадян та інші юридичні особи, а також фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують працю найманих працівників;

2) філії, відділення й інші відокремлені підрозділи платників податку, що не мають статусу юридичної особи, розташовані на іншій території, ніж платник зборів, територіальної громади;

3) фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які не використовують працю найманих працівників, а також адвокати, їх помічники, приватні нотаріуси, інші особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності і займаються діяльністю, пов'язаною з одержанням доходу;

4) фізичні особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), та фізичні особи, які виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правовими договорами, у тому числі члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок тощо.

*Об'єктом оподаткування є:*

1) для суб'єктів підприємницької діяльності — фактичні витрати на оплату праці працівників, які включають витрати на виплату основної і додаткової заробітної плати та інших заохочувальних і компенсаційних виплат при обчисленні середньомісячної заробітної плати для призначення пенсій, затверджуваних Кабінетом Міністрів України, а також винагороди, що виплачуються громадянам за виконання робіт (послуг) за угодами цивільно-правового характеру;

2) для платників збору — фізичних осіб і фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності — сума оподатковуваного доходу (прибутку), яка обчислюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України;

3) для фізичних осіб, що працюють на умовах трудового договору, — сукупний оподатковуваний дохід, обчислений відповідно до законодавства України.

*Ставки збору, що надходять до Пенсійного фонду, встановлені диференційовано, наприклад:*

1) для суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності, їх об'єднань, бюджетних, громадських та інших установ та організацій, об'єднань громадян та інших юридичних осіб, а також фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують працю найманих працівників, — 32,3 % від об'єкта оподаткування;

2) для фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, які не використовують працю найманих працівників, а також адвокатів, їх помічників, приватних нотаріусів, інших осіб, які не є суб'єктами підприємницької діяльності і займаються діяльністю, пов'язаною з одержанням доходу, — 32 % від об'єкта оподаткування;

3) для юридичних та фізичних осіб, що здійснюють операції з купівлі-продажу валют, — 1 % від об'єкта оподаткування;

4) для суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють торгівлю ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння, — 5 % від об'єкта оподаткування.

Збір на державне обов'язкове пенсійне страхування сплачується одночасно з одержанням коштів в установах банків на оплату праці. У разі недостатності у платників збору коштів на оплату праці і сплату збору в повному обсязі видача коштів на оплату праці і сплата збору здійснюються у пропорційних розмірах.

#### ***Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.***

Зазначений обов'язковий платіж введений Законом України від 9 квітня 1999 р. «Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства». Платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форми власності і підпорядкування, які реалізують в оптово-роздрібній торговельній мережі алкогольні напої та пиво. Збір сплачується підприємствами торгівлі.

1. Суб'єкти роздрібної торгівлі платять збір від реалізації алкогольної продукції чи пива, що надійшли безпосередньо від виробника.

2. У разі надходження алкогольної продукції і пива в роздрібну мережу з оптової торговельної мережі збір платить оптовик. Необхідно, щоб у товарно-транспортних і платіжних документах сума збору була зазначена окремим рядком.

*Об'єктом оподаткування є виручка від реалізації алкогольних напоїв і пива.*

Ставка збору становить 1 % від об'єкта оподаткування. Обчислення суми платежу здійснюється платником самостійно і відображається у відповідному звіті, що подається в податкові органи щомісяця про-

тягом 20 днів, наступних за останнім календарним днем звітного періоду.

Збір сплачується щомісяця протягом 10 днів, наступних за граничним терміном подання звіту. Збір нараховується на всю суму виручки, включаючи ПДВ.

Даний збір зараховується на спеціальні рахунки Державного казначейства України. На спеціальних рахунках управлінь Державного казначейства України залишається 30 % нарахованих сум збору в Автономній Республіці Крим та в областях і використовується на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства; розпорядником цих коштів є органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади в областях, які здійснюють державну політику у сфері виноградарства, садівництва і хмелярства. На спеціальний рахунок Державного казначейства України перераховується 70 % нарахованих сум збору, розпорядником цих коштів є центральний орган виконавчої влади, який здійснює державну політику у сфері виноградарства, садівництва і хмелярства. Суми збору, які надходять на спеціальний рахунок Державного казначейства України, розподіляються та використовуються таким чином: 70 % — на розвиток виноградарства, 30 % — на розвиток садівництва та хмелярства.

**Єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України.** Зазначений платіж є загальнодержавним збором, що визначений ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування». Його сплата провадиться на підставі Закону України від 4 листопада 1999 р. (у редакції від 12 липня 2001 р.) «Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України».

*Єдиний збір встановлено* щодо транспортних засобів вітчизняних та іноземних власників, які перетинають державний кордон України, і справляється за здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України відповідно до митного законодавства України при транзиті вантажів і транспортних засобів, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України та за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

Отже, єдиний збір складається з:

1) плати за здійснення передбачених вищевказаним законом видів контролю вантажу і транспортного засобу;



2) плати за проїзд транспортного засобу автомобільними дорогами;  
3) додаткової плати за проїзд автомобільного транспортного засобу з перевищенням встановлених загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

*Платниками* єдиного збору можуть бути такі суб'єкти:

- 1) власник транспортного засобу та вантажу;
- 2) перевізник вантажу;
- 3) інша особа, уповноважена власником або перевізником.

Законодавством також передбачені випадки, коли єдиний збір *не справляється*. Ними є: 1) перетинання державного кордону авіаційними та водними транспортними засобами, залізничними вагонами без вантажу, залізничними пасажирськими вагонами, легковими автомобілями; 2) транзиту вантажу, що не підлягає пропуску через митний кордон та перевантажується на інший транспортний засіб у зоні митного контролю пункту пропуску, який є одночасно пунктом ввезення та вивезення цього вантажу; 3) в'їзду та виїзду транспортного засобу в межах одного пункту пропуску через державний кордон без перетинання митного кордону; 4) переміщення товарів трубопровідним транспортом та лініями електропередачі. Окрім цього, єдиний збір не справляється з транспортних засобів, якими перевозяться вантажі гуманітарної допомоги, якщо товаросупровідні документи оформлені на отримувачів гуманітарної допомоги в Україні, що внесені до Єдиного реєстру таких отримувачів.

*Ставки* збору залежать від виду транспортного засобу, місткості або загальної маси транспортного засобу з вантажем, режиму переміщення та встановлені у євро. Але цей платіж сплачується у національній валюті України за офіційним (обмінним) курсом Національного банку України на день сплати цього збору. Єдиний збір не може перевищувати вартість витрат, пов'язаних зі здійсненням митного при транзиті вантажів і транспортних засобів, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, та витрат, пов'язаних з відновленням автомобільних доріг.

Єдиний збір справляється одноразово залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит) за єдиним платіжним документом, форма та порядок заповнення якого затверджується Держмитслужбою. Єдиний збір у повному обсязі перераховується до Державного бюджету України.

**Збір за використання радіочастотного ресурсу України.** Справляння цього збору здійснюється на підставі Закону України від 1 червня 2000 р. (у редакції від 24 червня 2004 р.) «Про радіочастотний ресурс України» і має на меті формування джерела коштів на фінансування заходів щодо ефективного використання радіочастотного ресурсу в Україні.

*Платниками* є користувачі радіочастотного ресурсу, а саме — юридичні або фізичні особи, діяльність яких безпосередньо пов'язана з користуванням радіочастотним ресурсом відповідно до законодавства. Об'єктом оподаткування — 1 МГц смуги радіочастот. Розмір щомісячного збору за користування радіочастотним ресурсом України встановлюється Кабінетом Міністрів України

Користувачі радіочастотного ресурсу України сплачують щомісячний збір за користування наданим радіочастотним ресурсом, який вноситься в терміни, визначені відповідними законодавчими актами. Сума збору за користування радіочастотним ресурсом України визначається платниками самостійно виходячи з розміру встановлених ставок та ширини смуги радіочастот, визначеної у ліцензії на користування радіочастотним ресурсом України або дозволі на експлуатацію, по кожному регіону окремо.

Користувачі радіочастотного ресурсу України щомісяця протягом 20 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного (податкового) місяця, подають до органів податкової служби податкові декларації. Форма податкової декларації визначається центральним податковим органом. Від сплати за користування радіочастотним ресурсом України звільняються спеціальні користувачі і радіоаматори.

Кошти, що надходять від користувачів радіочастотного ресурсу України, зараховуються до Державного бюджету України.

**Збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.** Сплата цього збору провадиться на підставі Закону України від 20 вересня 2001 р. «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб».

*Платникам* збору є учасники Фонду гарантування вкладів фізичних осіб — банки і філії іноземних банків, які включені до Державного реєстру банків, який веде Національний банк України, та мають банківську ліцензію на право здійснення банківської діяльності. Участь у Фонді банків і філій іноземних банків є обов'язковою.

Законодавством виокремлюються такі види збору до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: початковий, регулярний, спеціальний.

Так, *початковий збір* встановлено в розмірі 1 % зареєстрованого статутного капіталу банку (приписного капіталу філії іноземного банку). Він перераховується учасниками на рахунок Фонду протягом 30 календарних днів з дня одержання банківської ліцензії на здійснення банківської діяльності.

*Регулярний збір* встановлено у розмірі по 0,25 % загальної суми вкладів, включаючи нараховані закладами відсотки, за станом на 31 грудня року, що передує поточному, та 30 червня поточного року. Отже, нарахування регулярного збору здійснюється учасниками двічі на рік. Сплата його здійснюється щоквартально рівними частками до 15 числа місяця, наступного за звітним періодом.

*Спеціальний збір* встановлюється у разі, якщо поточні доходи Фонду є недостатніми для виконання ним у повному обсязі своїх зобов'язань щодо обслуговування та погашення залучених кредитів, спрямованих на відшкодування коштів вкладникам банків-учасників Фонду. Рішення про встановлення спеціального збору приймає адміністративна рада Фонду за погодженням з Національним банком України. Внесення спеціального збору учасниками проводиться у строки і згідно з умовами, що також встановлюються адміністративною радою Фонду. Законодавством встановлено тільки загальний розмір спеціальних зборів, що мають бути сплачені учасниками протягом року — він не повинен перевищувати розмір щорічного регулярного збору.

**Гастрольний збір.** Цей загальнодержавний збір встановлено Законом України від 10 липня 2003 р. «Про гастрольні заходи в Україні».

*Платниками* збору за проведення гастрольних заходів на території України є організатори гастрольних заходів, за винятком організаторів благодійних гастрольних заходів.

*Об'єктом* оподаткування є виручка від реалізації квитків на гастрольний захід. Ставка збору встановлена у розмірі 3 % об'єкта оподаткування.

*Платники* цього збору протягом 10 календарних днів після дати проведення гастрольного заходу подають до органу державної податкової служби за місцем його проведення розрахунок збору за формою, встановленою центральним податковим органом. Збір сплачується одним платіжним дорученням протягом 20 календарних днів, наступних за датою проведення гастрольного заходу, якою вважається дата його фактичного завершення.

Надходження від збору розподіляються таким чином: 30 % нарахованих сум залишаються на спеціальних рахунках управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим та в областях і використовуються на підтримку гастрольних заходів у зазначених регіонах; 70 % перераховуються на спеціальний рахунок Державного казначейства України і використовуються на підтримку гастрольних заходів вітчизняних гастролерів на загальнодержавному рівні.

**Плата за торговий патент.** Справляється відповідно до Закону України від 23 березня 1996 р. «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності».

Визначення *платників* по сплаті за патенти наведено в п. 1. 2 ст. 1 Закону про патентування: суб'єктами правовідносин, що підлягають регулюванню за цим Законом, є юридичні особи і суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи, — резиденти і нерезиденти, а також їх відокремлені підрозділи (філії, відділення, представництва й ін.), які займаються підприємницькою діяльністю, передбаченою ч. 1 ст. 1 Закону.

Згідно з наведеним визначенням, існує три групи платників:

— юридичні особи, незалежно від організаційно-правової форми господарювання і форми власності;

— громадяни-підприємці;

— відокремлені підрозділи (філії, відділення і т. ін.), причому ні місце їх розташування, ні наявність окремого банківського рахунку чи відокремленого балансу в цьому випадку значення не має.

Обов'язковою умовою, при якому перераховані категорії резидентів і нерезидентів класифікуються як суб'єкти патентування, є здійснення ними кожного з видів діяльності, що підлягає патентуванню.

*Об'єкт* патентування містить чотири види підприємницької діяльності.

1. Торговельна діяльність за готівкові кошти та за кредитними картками на території України. Необхідно звернути увагу на те, що об'єктом патентування є не тільки роздрібна торгівля, а вся торгова діяльність, під якою відповідно до Порядку зайняття торговою діяльністю і правил торгового обслуговування населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р., розуміється роздрібна й оптова торгівля, а також діяльність у торгово-виробничій сфері (громадське харчування).

2. Діяльність з надання побутових послуг.

Об'єктом регулювання згідно зі ст. 3 Закону про патентування є діяльність з надання побутових послуг, під якими розуміється «діяльність, пов'язана з наданням платних послуг для задоволення особистих потреб замовника за готівкові кошти, а також з використанням інших форм розрахунків, включаючи кредитні картки».

3. Діяльність з обміну готівкових валютних цінностей (включаючи операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з кредитними картками).

Під торгівлею готівковими валютними цінностями в цьому законі слід розуміти продаж готівкової іноземної валюти, інших готівкових платіжних засобів, виражених в іноземній валюті (у тому числі дорожніх, банківських та персональних чеків), а також операції з дебетування кредитних (дебетових) карток в обмін на валюту України, інших готівкових платіжних засобів, виражених у валюті України, а також в обмін на іншу іноземну валюту.

4. Діяльність з надання послуг у сфері грального бізнесу. Необхідно відзначити, що в Законі про патентування (п. 5. 2 ст. 5) застосоване спеціальне (використовуване тільки в цілях цього Закону) визначення грального бізнесу: під гральним бізнесом слід розуміти діяльність, пов'язану з влаштуванням казино, інших гральних місць (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим виграшем, проведенням лотерей (крім державних) та розиграшів з видачею грошових виграшів у готівковій або майновій формі.

Наведений перелік об'єктів оподаткування є вичерпним, і ніякі інші види діяльності патентуванню не підлягають.

Оплата провадиться щомісяця, до 15 числа місяця, який передує звітному. Під час придбання патенту вноситься одноразова плата в розмірі вартості торгового патенту за один місяць (останній місяць дії патенту). У випадку якщо торговий патент набувається не з початку місяця, розмір плати за перший місяць визначається пропорційно кількості календарних днів з дня придбання торгового патенту до кінця місяця. При придбанні патенту після 15 числа місяця одночасно оплачується вартість торгового патенту за наступний звітний місяць.

Кошти, одержані від продажу торгових патентів, зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) за місцем оплати торгового патенту.

**Місцеві податки і збори.** Перш ніж перейти до конкретної характеристики окремих місцевих податків і зборів, варто підкреслити, що

в основу цього переліку покладена класифікація, заснована на ст. 15 Закону України «Про систему оподаткування» і статтях 2–17 Декрету Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. «Про місцеві податки і збори». Справа в тім, що низка загальнодержавних податків, зазначених у ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування», також надходить до місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, податок на промисел), однак компетенція місцевих органів самоврядування не поширюється на ці податкові важелі.

**Збір за паркування автотранспорту.** Платниками збору за паркування автотранспорту є юридичні особи та громадяни, які паркують автомобілі в спеціально обладнаних або відведених для цього місцях. Ставка збору за парковку автотранспорту встановлюється з розрахунку за одну годину парковки, її граничний розмір не повинен перевищувати 3 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян в спеціально обладнаних місцях і 1 % — у відведених місцях. Збір за парковку автотранспорту сплачується водіями на місці парковки

**Ринковий збір.** Платники — юридичні і фізичні особи, що реалізують сільськогосподарську та промислову продукцію. Об'єкт обкладання — торговельне місце (на ринках, у павільйонах, на майданчиках, з автомашин). Ставка податку: для фізичних осіб — 20 % мінімальної заробітної плати; для юридичних осіб — 3 мінімальні заробітні плати. І в першому, і в другому випадку за наданою схемою нараховуються податкові відрахування за кожний день торгівлі. Облік платників веде адміністрація ринку. Термін сплати — до початку реалізації продукції, а термін перерахування збору до бюджету визначається рішенням місцевого органу самоврядування. Джерело сплати — собівартість продукції або особисті кошти.

Ринки перераховують до місцевого бюджету на рахунок міськфінуправління 50 % зібраного ринкового збору, але не менше середньомісячної індикативної суми ринкового збору. 50 % ринкового збору і середньомісячний збір, що залишився, і кошти, зібрані понад середньомісячну індикативну суму, залишаються в розпорядженні ринку і використовуються:

30 % — на розвиток ринку;

20 % — на покриття витрат по утриманню ринку.

Ставки ринкового збору диференціюються залежно від характеру торгівлі, кількості торгових місць, платника, місця торгівлі.

**Збір за видачу ордера на квартиру.** Платник — одержувач ордера. Об'єкт обкладання — послуги, пов'язані з видачею ордера. Ставка —

30 % неоподаткованого мінімуму. Облік платників здійснюється органами обліку і розподілу житла. Даний збір сплачується до бюджету через установи банків до одержання ордера. Джерело оплати — особисті кошти одержувача ордера.

**Збір з власників собак.** *Платники* — громадяни — власники собак, що проживають у будинках державного і громадського житлового фонду і приватизованих квартирах. *Об'єкт* обкладання — за кожну собаку (крім службових) щорічно. *Ставка* (граничний розмір) — 10 % неоподаткованого мінімуму на момент нарахування збору. Облік платників визначають місцеві органи самоврядування, що влаштовують комісійні відрахування для компенсації витрат по проведенню обліку платників. Джерело сплати — особисті кошти платників.

**Курортний збір.** *Платники* — громадяни, що перебувають у курортній місцевості. *Об'єкт* обкладання — проживання у межах курортної місцевості. *Ставка* — не більше 10 % неоподаткованого мінімуму. Облік платників здійснюють адміністрації готелю, квартирно-посередницькі організації, органи внутрішніх справ, які контролюють дотримання паспортного режиму. Утримується під час реєстрації не пізніше 3-добового терміну з дня прибуття чи при поселенні в приватному житлі громадян. Джерело оплати — особисті кошти платників. Даний вид збору передбачає широкий перелік пільгових звільнень.

**Збір за участь у бігах на іподромі.** *Платники* — юридичні і фізичні особи, що виставляють своїх коней на іподромі в змаганнях комерційного характеру. *Об'єкт* обкладання — за кожного коня, виставленого на змаганнях комерційного характеру. Гранична *ставка* збору — три неоподаткованих мінімуми. Облік платників здійснюється адміністрацією іподромів. Утримується з платників до початку змагань; механізм перерахування збору до бюджету визначається місцевими органами самоврядування. Оплачується за рахунок прибутку (доходу).

**Збір за виграш на бігах.** *Платники* — особи, що виграли на тоталізаторі при грі на іподромі. *Об'єкт* обкладання — сума виграшу. Гранична *ставка* — не більше 6 % від суми виграшу. Облік платників здійснює адміністрація іподромів, що і утримує збір під час видачі виграшів. Терміни перерахування до бюджету визначаються місцевими органами самоврядування. Джерело сплати — особисті кошти громадян.

**Збір з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі.** Останній з трьох зборів, що мають схожу сферу застосування. *Платники* — особи, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі.

*Об'єкт* обкладання — плата за участь у грі на тоталізаторі у формі відсоткової надбавки до плати за участь у грі. *Гранична ставка* не повинна перевищувати 5 % від суми цієї надбавки. Облік платників здійснюється адміністрацією іподромів. Збір утримується під час придбання квитків на участь у грі та у строки, затверджені місцевими органами самоврядування, перераховується до бюджету. Виплачується за рахунок особистих коштів громадян.

**Податок з реклами.** *Платники* — юридичні і фізичні особи, що рекламують свою продукцію чи діяльність. *Об'єкт* обкладання — вартість послуг за встановлення і розміщення реклами. *Гранична ставка* — 0,1 % вартості послуг за одноразову рекламу і 0,5 % — за розміщення реклами на тривалий час. Облік платників проводять органи, на які покладено функції розміщення реклами. Виплачується під час оплати послуг. Джерело сплати — за рахунок собівартості продукції (робіт, послуг) або за рахунок особистих коштів.

**Збір за право на використання місцевої символіки.** *Платники* — юридичні і фізичні особи, що використовують місцеву символіку з комерційною метою. *Об'єкт* обкладання — вартість виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг з використанням місцевої символіки. *Граничний розмір збору* — 0,1 % вартості виробленої продукції з використанням місцевої символіки для юридичних осіб і з громадян — до 5 неоподатковуваних мінімумів. Облік платників здійснюють органи місцевого самоврядування, що видають дозвіл на використання символіки. Джерело сплати — собівартість продукції (робіт, послуг) або особисті кошти платника.

**Збір за право на проведення кіно- і телезйомок.** *Платники* — комерційні кіно- і телеорганізації, у тому числі закордонні, при зйомках яких потрібні додаткові заходи. *Об'єкт* обкладання — витрати на проведення додаткових заходів. *Граничний розмір збору* не повинен перевищувати фактичних витрат на проведення подібних заходів. Виплачується за рахунок доходів кіно- і телеорганізацій. Конкретні механізми реалізації затверджують місцеві органи самоврядування.

**Збір за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсних розпродажів і лотерей.** *Платники* — юридичні і фізичні особи, що мають дозвіл на проведення аукціонів, конкурсних розпродажів і лотерей. *Об'єкт* обкладання — вартість заявлених на місцеві аукціони, лотереї тощо товарів, виходячи з їх початкової ціни чи суми, на яку випускається лотерея. *Гранична ставка* — 0,1 % від вартості товарів чи від суми, на яку випускається



ся лотерея; граничний розмір збору за право проведення лотерей — три неоподатковуваних мінімуми. Платників визначають органи місцевого самоврядування, що видають дозволи на проведення місцевих аукціонів, конкурсних розпродажів і лотерей. Стягується збір за три дні до проведення аукціону або під час одержання дозволу на випуск лотерей. Джерело сплати — за рахунок прибутку (доходів), що залишається в розпорядженні юридичних осіб і громадян.

**Комунальний податок.** Платники — юридичні особи, за винятком бюджетних та планово-дотаційних сільгоспідприємств. Об'єкт обкладання — річний фонд оплати праці, розрахований з мінімального розміру заробітної плати. Гранична ставка — 10 % річного фонду оплати праці. Облік здійснюють податкові інспекції на місцях. Джерело сплати — прибуток (дохід), що залишається в розпорядженні юридичних осіб. З 20 січня 1995 р. по Харківській області ставка збільшена в 10 разів.

**Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі.** Платники — юридичні і фізичні особи, що реалізують продукцію. Об'єкт — оформлення і видача дозволів на торгівлю в спеціально відведених місцях. Граничний розмір збору — 20 неоподатковуваних мінімумів для суб'єктів, що постійно торгують, і один неоподатковуваний мінімум у день за одnorазову торгівлю. Облік здійснюють організації, що володіють подібними правами. Виплачується за рахунок прибутку, що залишається в розпорядженні юридичних осіб чи особистих коштів громадян.

## Контрольні питання

1. Визначте місце податкового права в системі фінансового права.
2. Охарактеризуйте податкову систему України.
3. Дайте визначення податку.
4. Наведіть класифікацію податків і зборів.
5. Які елементи становлять правовий механізм податку?
6. Сутність податку на додану вартість.
7. Акцизний збір.
8. Податок з на прибуток.
9. Податок доходів фізичних осіб.
10. Плата за землю.
11. Податок з власників транспортних засобів.
12. Загальнодержавні збори.
13. Місцеві податки і збори.

## Розділ 11

# Правовий режим державного кредиту та державного боргу

## § 1. Поняття державного кредиту. Види державних запозичень

В усіх цивілізованих державах основними методами мобілізації державних доходів є податки, позики й емісії. Важливим за своїм фінансовим значенням методом мобілізації державних доходів є позика. Нині усі розвинуті країни звертаються до позик. Це пов'язано із значним збільшенням бюджетного дефіциту, можливою наявністю розриву між податковими надходженнями та бюджетними витратами, тобто в умовах ринкової економіки державна позика стає обов'язковим елементом фінансової діяльності держави. Правильне і розумне застосування механізму державної позики, з одного боку, є засобом збільшення фінансових можливостей держави і важливим чинником прискорення соціально-економічного розвитку країни, а з другого боку, необгрунтоване його використання може спричинити істотне зростання податкового тиску в державі, витоку капіталів, дестабілізації економіки.

Слово «позика» виникло від латинського «creditum» — позика. У тлумачному словнику поняття «позика» розкривається як те, що взяте або дане в борг; фінансова операція надання або одержання грошей на певних умовах<sup>1</sup>.

У теорії фінансового права державна позика розглядається у двох значеннях: як економічна і як правова категорія<sup>2</sup>. Як економічна категорія позика являє собою систему грошових відносин, що виникають у зв'язку із залученням державою на добровільних засадах для тимчасового використання вільних коштів юридичних і фізичних осіб. Економічна сутність державної позики зводиться до того, що тимчасово вільні кошти юридичних і фізичних осіб акумулюються на умовах

<sup>1</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь; ВТФ «Перун», 2002. – С. 835.

<sup>2</sup> Див.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – С. 445.

зворотності і платності та використовуються державою як позичковий капітал. Таким чином, державна позика є, з економічної точки зору, однією з форм обігу позичкового капіталу й зводиться до вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту.

Як правова категорія позика — це урегульовані правовими нормами відносини з акумуляції державою тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб на принципах добровільності, терміновості і зворотності з метою покриття бюджетного дефіциту і регулювання грошового обігу. Вільні кошти у населення можуть утворюватися з ряду причин: 1) через нерівномірність виплати заробітної платні та інших видів доходів, гонорарів, дивідендів з цінних паперів тощо; 2) через ненасиченість товарного ринку при незбалансованій економіці; 3) у зв'язку з нагромадженням коштів для придбання дорогих речей тривалого користування. У юридичних осіб, крім вищезгаданих причин, тимчасово вільні кошти утворюються внаслідок тривалого виробничого циклу, сезонного характеру робіт, нерівномірності великих капітальних вкладень. Резервні і страхові фонди також можуть бути джерелом тимчасово вільних коштів.

Але в теорії фінансового права зазначається, що позика має і більш широкий зміст. Так, деякі автори стверджують, що дуже часто відносини позики зводяться до надання тимчасово вільних коштів на певних умовах (платності, терміновості, зворотності тощо) позичальникам. Це не зовсім правильно. Відносини позики (незалежно від форми — державної чи банківської) об'єктивно поєднують два взаємозалежних процеси. З одного боку, це залучення, акумуляція тимчасово вільних коштів, нагромадження їх у кредиторів. З другого — це надання вже зосереджених коштів позичальникам<sup>1</sup>.

Кошти, залучені на основі державної позики, надходять у розпорядження державної влади, що перетворює їх на додаткові фінансові ресурси. Мобілізовані таким чином кошти в першу чергу мають бути призначені для покриття бюджетного дефіциту. Бюджетне законодавство України цілком відповідає даному теоретичному принципу. На підставі ст. 15 Бюджетного кодексу України «джерелами фінансування дефіциту бюджетів є державні внутрішні і зовнішні запозичення, внутрішні запозичення органів влади Автономної Республіки Крим, внутрішні і зовнішні запозичення органів місцевого самоврядування...

---

<sup>1</sup> Див.: Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 236–237.

Запозичення не використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги».

Позичкові відносини, при яких держава виступає як позичальник коштів, — це класична форма державної позики. Однак держава може виступати і як кредитор, надаючи позики юридичним і фізичним особам, іноземним державам і міжнародним організаціям, і як гарант у тих випадках, коли бере на себе відповідальність за виконання зобов'язань, фізичних і юридичних осіб. У зв'язку з цим розрізняють внутрішню державну позику, внаслідок якої утворюється внутрішній державний борг, і зовнішню державну позику, у ході якої утворюється зовнішній державний борг.

Держава бере участь у відносинах з державної позики в особі відповідних органів влади. Так, ст. 15 Бюджетного кодексу України встановлює, що Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених Законом про Державний бюджет України. Стаття 16 Бюджетного кодексу України деталізує, що право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень у межах і на умовах, передбачених Законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. Суб'єктом правовідносин з державної позики є також Національний банк України, що готує пропозиції Кабінету Міністрів України для здійснення політики у цій сфері та виконує операції по обслуговуванню, розміщенню боргових зобов'язань, їх погашенню і виплаті доходів кредиторам.

Як один з видів позики<sup>1</sup>, державна позика надається на умовах платності і зворотності. Через певний період часу надані в борг кошти повертаються з відсотками. Отже, позики не є доходом держави, тому що підлягають поверненню.

Основною формою державних доходів, як відомо, є податки. Крім цього, засобом для погашення відсотків за користування державною позикою є податкові надходження. Сьогоднішні державні позики — це завтрашні податки. Деякі платники податків є власниками державних

<sup>1</sup> В юридичній літературі крім державної виділяють банківську позику. Але даний інститут не є предметом вивчення галузі фінансового права. Між даними видами позик існують принципові відмінності, які полягають у методі правового регулювання (див. детальніше: Державні фінанси : навч. посіб. / В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков та ін. / за ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника та В. А. Суторміної. — К. : Либідь, 1991. — С. 220–221).

цінних паперів. Вони одержують відсотки по цих паперах і одночасно сплачують податки, що частково йдуть на виплати державних позик. У зв'язку з цим відзначимо основні відмінності між податками і позиками: податки безповоротно сплачуються державі, у той час як запозичені кошти підлягають поверненню; податки носять примусовий характер, а позики, як правило, добровільний; для податків характерно однібічний рух коштів, а у випадку надання позики держава видає зустрічні фінансові зобов'язання; позики збільшують державні витрати, тобто функціонування державної позики веде до утворення державного боргу, у той час як податки не вимагають додаткових витрат по відшкодуванню.

Суспільне значення державної позики виявляється у її фіскальній і перерозподільчій *функціях*. Позитивний вплив фіскальної функції державної позики — це рівномірний розподіл податкового тягаря в часі. Вага податкового тягаря, що розповсюджується на інші покоління, залежить від термінів запозичення коштів і відсотків за позикою, що сплачується позичальником. Перерозподільча функція державної позики зводиться до того, що при проведенні правильної позичкової політики можуть бути вилучені із обігу значні вільні кошти, які держава перерозподілить між галузями народного господарства, підприємствами й іншими суб'єктами хазяйнування, які мають велике соціальне й економічне значення для суспільства.

Держава використовує позику і для регулювання грошового обігу. В умовах інфляції державні позики як основна форма державної внутрішньої позики тимчасово зменшують платоспроможний попит населення, оскільки із обігу вилучаються надлишкові грошові знаки. Однак при непродуктивному використанні мобілізованих за допомогою державної позики коштів джерелом погашення можуть бути нові позики. Розміщення нових державних позик для погашення заборгованості по вже випущених називається рефінансуванням державного боргу.

## **■ § 2. Державний борг: поняття та види**

Державна позика прямо пов'язана з такою фінансово-правовою категорією, як державний борг. Державний борг зростає в різних країнах різними темпами. Однак перевищення державного боргу над валовим національним продуктом більше ніж у 2,5 разу вважається небезпечним для стабільності економіки, особливо для стійкості грошового обігу.

У теорії фінансового права під *державним боргом* (чи заборгованістю) розуміється вся сума випущених, але не погашених державних позик з нарахованими відсотками, що повинні бути по них виплачені до визначеної дати чи за визначений термін<sup>1</sup>.

Н. І. Хімичева робить акцент на матеріальному змісті державного боргу, зазначаючи, що це загальна сума заборгованості держави з непогашеними борговими зобов'язаннями і невиплачених по них відсотках. При цьому державний борг як матеріальна категорія поділяється на капітальний (зазначений вище), та поточний, тобто державний борг являє собою суму витрат держави за всіма борговими зобов'язаннями, термін погашення яких вже настав<sup>2</sup>.

Законодавче визначення державного боргу закріплено в ст. 2 Бюджетного кодексу України. У зв'язку з цим можна виділити і правовий аспект змісту державного боргу. *Державний борг* (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) — це загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають у дію в результаті виданих гарантій за позиками або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору. З даного визначення державного боргу зрозуміло, що йдеться і про внутрішній, і про зовнішній державний борг.

Законодавче визначення стосується тільки внутрішнього державного боргу, яке закріплено в ст. 1 Закону України від 16 вересня 1992 р. «Про державний внутрішній борг України», де він визначається як термінові боргові зобов'язання Уряду України в грошовій формі. Даний нормативний акт визначає відносини з внутрішнього державного боргу. Державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває в загальнодержавній власності. Державний внутрішній борг України складається із заборгованості минулих років і заборгованості, що знову виникає по боргових зобов'язаннях Уряду України. До боргових зобов'язань Уряду України належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання в грошовій формі, гарантовані Урядом, а також отримані ним позики. До складу боргових зобов'язань Уряду України

<sup>1</sup> Див.: Брайчева Т. В. Государственные финансы / Т. В. Брайчева. – СПб. : Питер, 2001. – С. 183.

<sup>2</sup> Див.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристь, 2001. – С. 450.

включається також частина боргових зобов'язань Уряду колишнього СРСР, прийнятих на себе Україною.

Залежно від терміну дії розрізняють короткостроковий (до одного року), середньостроковий (від одного до п'яти років) і довгостроковий (п'ять і більш років) державний борг. Найбільш важкими є короткострокові борги. По них доводиться протягом короткого часу виплачувати основну суму з відсотками. Таку заборгованість можна пролонгувати (продовжити), але це пов'язано з виплатою відсотків. Державні органи намагаються консолідувати короткострокову і середньострокову заборгованість, тобто перетворити її на довгострокові борги, відклавши на тривалий термін виплату основної суми й обмежуючись щорічною виплатою відсотків.

Залежно від територіальності державний борг поділяється на внутрішній і зовнішній. *Зовнішній державний борг* — це борг іноземним державам, організаціям і особам. Цей вид боргу є для країни найбільшим тягарем, оскільки для його погашення держава має віддавати будь-які коштовні товари, робити певні послуги. Можливі ситуації, коли кредитор ставить певні умови, після виконання яких і надається позика. Якщо платежі по ній становлять значну частину надходжень від зовнішньоекономічної діяльності країни, наприклад 20–30 %, то залучати нові зарубіжні позики стає важко. Їх надають неохоче і під більш високі відсотки, вимагаючи застав чи особливих порук. У деяких малорозвинутих і середньорозвинутих країнах щорічні зобов'язання виплат по позиках перевищують усі надходження від зовнішньоекономічної діяльності. У сфері зовнішнього державного боргу діє ряд нормативних актів, що і визначають відносини з такого боргу між Україною та іншими державами. Це Віденська конвенція про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів і державних боргів, Положення про порядок проведення операцій зменшення зовнішніх державних боргових зобов'язань з використанням казначейських векселів, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 16 листопада 1999 р., постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 р. «Про впорядкування залучення і використання іноземних кредитів, повернення яких гарантується Кабінетом Міністрів України, вдосконалення системи залучення зовнішніх фінансових ресурсів та обслуговування зовнішнього державного боргу» тощо.

*Внутрішній державний борг* — це борг своєму населенню (юридичним і фізичним особам). Такий борг приводить насамперед до перерозподілу доходів країни, сприяє виникненню певних змін в економічному житті.

У сучасних умовах внутрішній державний борг створюється не тільки як фінансовий, але і як політичний інструмент, за допомогою якого уряд створює суспільне коло, матеріальні інтереси якого націлені на зміцнення держави. Міцні демократичні держави, як правило, мають розвинений внутрішній державний борг, який уряд не може погасити в найближчі строки. Таке завдання і не ставиться. На даному етапі внутрішній державний борг є постійно діючим фінансовим інструментом. Це відбувається шляхом підтримки балансу між надходженням і відтоком внесків. Це загальний принцип організації ощадної справи. Якщо держава бачить, що вилучають більше, ніж вносять, то вона збільшує відсоток по вкладах і її надходження ззовні збільшуються. І навпаки, якщо більше вносять, а держава не хоче збільшувати державний борг, вона зменшує відсоток. У сфері відносин держави по внутрішньому державному боргу діє Бюджетний кодекс України, Закон України «Про державний внутрішній борг України».

Конкретний розмір внутрішнього і зовнішнього державного боргу щорічно обнародується в Законі України про Державний бюджет на поточний рік.

Залежно від сукупності боргових зобов'язань державний борг класифікують на капітальний і поточний. Капітальний містить у собі всю сукупність боргових зобов'язань держави на певну дату. Поточний державний борг складається з платежів по зобов'язаннях, що позичальник зобов'язаний погасити в звітному періоді.

Залежно від суб'єкта розрізняють державний і муніципальний борг. Визначення державного боргу було вже розглянуте. Муніципальний внутрішній борг являє собою загальну суму заборгованості муніципального утворення по непогашених боргових зобов'язаннях і не виплачених по них відсотках.

### **§ 3. Управління державним внутрішнім боргом**

Безпосереднім напрямком зростання державної заборгованості є організація системи управління державним боргом. Під *управлінням державним боргом* розуміється сукупність заходів держави з виплати доходів кредиторам і погашення позик, визначення умов і випуску нових державних цінних паперів.



Відповідно до Закону України «Про державний внутрішній борг України» управління державним внутрішнім боргом України здійснюється Міністерством фінансів України в порядку, погодженому з Національним банком України. Граничні розміри державного внутрішнього боргу України, його структура, джерела і терміни погашення встановлюються Верховною Радою України одночасно з прийняттям Державного бюджету України на наступний рік. Рахункова палата здійснює контроль за утворенням і погашенням державного внутрішнього боргу України.

Обслуговування державного внутрішнього боргу України здійснюється Міністерством фінансів України через банківську систему України шляхом проведення операцій з розміщення облігацій внутрішніх державних позик, інших цінних паперів, їх погашення і виплаті доходу по них у вигляді відсотків та в іншій формі. Для фінансування витрат з розміщення, рефінансування, виплати доходу по погашенню боргових зобов'язань Уряду України в складі Державного бюджету України створений фонд обслуговування державного внутрішнього боргу України. У цей фонд зараховуються кошти в розмірі 50 %, отриманих від приватизації майна державних підприємств.

Серед заходів щодо управління й обслуговування державного боргу найбільш розповсюдженими у світовій практиці є: рефінансування, конверсія, консолідація, уніфікація, уніфікування, новація, відстрочення, анулювання.

*Рефінансування* — це випуск нових позик з метою покриття раніше випущених боргових зобов'язань. Цей механізм використовується звичайно при недостатності коштів централізованого грошового фонду (бюджету).

Держава має право уточнювати первинні умови позики. Зміна первинних умов позики, що стосуються прибутковості, називається *конверсією*. Зміна прибутковості може приводити як до зниження, так і до підвищення процентної ставки доходу, який виплачується позичальником — державою своїм кредиторам. Існує кілька методів проведення конверсій, головними з яких є примусові, добровільні та факультативні. При примусовій конверсії кредитор зобов'язаний обміняти облігації старої позики на облігації нової зі зниженою процентною ставкою. При добровільній конверсії кредитор має право погодитися на нові умови або одержати дану в борг суму назад, при факультативній — погодитися чи відмовитися від змін умов позики. Щоб заціка-

вити власників облігацій у конверсії, держава, як правило, звичайно надає пільги по новій позиці.

*Консолідація* — це зміна термінів дії раніше випущених позик. Якщо виникає необхідність змінити термін державної позики, то держава правомочна скоротити або збільшити терміни повернення боргових зобов'язань тільки за узгодженням із кредиторами, тобто з юридичними і фізичними особами, що є власниками державних облігацій.

*Уніфікування* позики — це об'єднання декількох позик в одну, коли облігації раніше випущених позик обмінюються на облігації нової позики. Така міра передбачає зменшення кількості видів цінних паперів, які є у обігу одночасно, що спрощує роботу і скорочує витрати держави по системі державної позики.

*Новація* — це угода між позичальником і позичачем з заміни зобов'язання за зазначеною фінансовою позиною іншим зобов'язанням.

*Відстрочення* погашення позики чи усіх раніше випущених позик проводиться в умовах, коли подальший активний розвиток операцій з випуску нових позик не має фінансової ефективності для держави. Це відбувається в момент, коли уряд уже випустив занадто багато позик і умови їх емісії не були досить вигідні для держави. У таких випадках велика частина надходжень від реалізації облігацій нових позик спрямовується на виплату відсотків і погашень по раніше випущених позиках. Щоб розірвати це порочне коло, держава повідомляє про відстрочення погашення позик, яка відрізняється від консолідації тим, що при відстроченні не тільки відсуваються терміни погашення, але і припиняється виплата доходів. Під час консолідації позик власники облігацій продовжують одержувати за ними свій дохід.

*Анулювання* — це повна відмова держави від своїх боргових зобов'язань (внутрішніх, зовнішніх, по всьому державному боргу в цілому). Анулювання може здійснюватися через дві причини. По-перше, через анулювання державного боргу може бути застосоване у випадку фінансової неспроможності держави, тобто її банкрутства. По-друге, анулювання заборгованості може бути наслідком приходу до влади нових політичних сил, що з певних причин відмовляються визнати фінансові зобов'язання попередньої влади.

Конверсія, консолідація, уніфікація державних позик звичайно здійснюються відносно тільки внутрішніх позик. Що стосується нова-

ції і відстрочення погашення зобов'язань, то ці міри можливі і стосовно нової заборгованості. Відстрочення погашення позик, як правило, проводиться за узгодженням із кредиторами. При цьому відстрочення погашення боргу може і не спричинити припинення виплати відсотків по ньому.

Державні позики характеризуються тим, що тимчасово вільні кошти населення, підприємств і організацій залучаються для фінансування дефіциту державного бюджету шляхом випуску і реалізації різних видів державних цінних паперів. Відповідно до Закону України «Про державний внутрішній борг України» боргові зобов'язання Уряду України виступають у вигляді облігацій внутрішніх державних позик і казначейських зобов'язань України. В окремих випадках можуть бути й інші форми урядових боргових зобов'язань. Характер і умови таких зобов'язань у кожному окремому випадку визначаються Урядом України за погодженням з Національним банком України.

## **Контрольні питання**

1. Розкрийте сутність державної позики.
2. Вкажіть види державної позики.
3. Що являє собою державний борг?
4. Як управляють державним боргом?
5. Вкажіть форми державної позики.

## Розділ 12

# Правові основи державного страхування

## § 1. Загальна характеристика страхування. Особливості державного страхування

Страхування є самостійною ланкою фінансової системи України. Воно виступає у двох відокремлених формах: у формі соціального страхування (державного і недержавного) та страхування, яке пов'язано з непередбачуваними надзвичайними подіями. Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також за віком та в інших випадках, передбачених законодавством. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Аналіз страхування передбачає його деталізацію в економічному аспекті і з матеріальної точки зору. В економічному аспекті страхування являє собою систему економічних відносин з приводу створення централізованих і децентралізованих резервів грошових і матеріальних коштів, необхідних для покриття непередбачених потреб суспільства та його членів. Матеріальний аспект фінансування передбачає створення грошових фондів спеціалізованих установ — страхувальників, які використовуються для відшкодування шкоди, що спричинили нещасні випадки.

Таким чином, за своїм змістом *страхування* являє собою систему відносин з формування і використання централізованих і децентралізованих фондів, які необхідні для фінансування непередбачених потреб суспільства і його членів, відшкодування шкоди, яка виникла унаслідок стихійного лиха і інших подібних подій. У модельному законі про державне соціальне страхування, який був прийнятий на десятому пленар-

ному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 10–4 від 6 грудня 2000 р.) державне соціальне страхування визначено як частина системи соціального забезпечення, яка організована державою в інтересах застрахованих з метою забезпечення державних гарантій від можливих наслідків соціальних та/або професійних ризиків і полягає в матеріальному забезпеченні застрахованих осіб, наданні їм соціальної, медичної і реабілітаційної допомоги.

Характерними ознаками страхування є:

1. Імовірний характер відносин, згідно з яким неможливо визначити заздалегідь конкретного страховика, час настання страхового випадку тощо.

2. Поворотність коштів, яка полягає в тому, що страхові платежі після об'єднання їх у страховий фонд підлягають (за вирахуванням витрат, за послуги страхової компанії) виплаті страхувальнику.

3. Перерозподільний характер відносин, який регулює участь більшої кількості осіб, що вносять страхові внески до фонду, ніж кількість осіб, які отримують право на виплати із страхового фонду.

4. Цільове використання створюваного фонду, тобто витрачання страхових ресурсів здійснюється виключно у чітко визначених випадках, які обумовлені умовами договору.

Призначення страхування та його суспільна сутність найбільш повно проявляються у його функціях. Виділяють такі функції: розподільчу, яка в страхуванні виявляється у формі попередження, відновлення, і ощадну контролюючу<sup>1</sup>.

Попереджувальна функція дозволяє здійснювати досить широку систему профілактичних заходів, інвестувати кошти страхових фондів відповідно до програми, державні цінні папери тощо.

Відновлювальна функція дає змогу повністю або частково відшкодувати втрати у разі страхового випадку, виплатити обумовлену законодавством або договором грошову суму.

Ощадна функція дозволяє акумулювати грошові кошти за їх цільовим призначенням використання.

Контролююча функція обумовлює надходження коштів страхового фонду на чітко визначені цілі, у певних випадках і певному колу суб'єктів.

Учасниками процесу у сфері соціального страхування є держава, страховики та страхувальники. Держава розробляє та приймає законо-

<sup>1</sup> Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 258.

давство з питань соціального страхування. Страховики, якими є фонди соціального страхування, контролюють його виконання. Страхувальники, в ролі яких виступають роботодавці, а в окремих випадках і застраховані особи, виконують покладені на них обов'язки та несуть відповідальність.

В Україні існує три форми фондів соціального страхування: Фонд страхування від нещасних випадків, Фонд страхування на випадок безробіття, Фонд страхування від непрацевдатності, кожний з яких відокремлено, у межах своїх повноважень здійснює перевірки правильності нарахування, своєчасності та повноти перерахування та надання страхових внесків тощо.

*Фонд страхування від нещасних випадків* — це некомерційна самоврядна організація, що діє на підставі статуту, який затверджується її правлінням. Діяльність Фонду регламентована Законом України від 23 вересня 1999 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працевдатності».

Фінансування Фонду соціального страхування від нещасних випадків здійснюється за рахунок: (1) внесків роботодавців; (2) капіталізованих платежів, що надійшли у випадках ліквідації страхувальників у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; (3) прибутку, одержаного від тимчасово вільних коштів Фонду на депозитних рахунках; (4) коштів, одержаних від стягнення штрафів і пені з страхувальників, штрафів з працівників, винних у порушенні вимог нормативних актів з охорони праці, а також адміністративних стягнень у вигляді штрафів з посадових осіб підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, які використовують найману працю, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення; (5) добровільних внесків та інших надходжень, отримання яких не суперечить законодавству.

Умови, порядок обслуговування, гарантії збереження коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків визначаються договором між банком, виконавчою дирекцією цього Фонду та Кабінетом Міністрів України.

*Фонд страхування на випадок безробіття* є цільовою централізованою структурною ланкою, членами його є усі застраховані особи. Цей Фонд функціонує на підставі Закону України від 2 березня 2000 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок

безробіття» та виступає як некомерційна самоврядна організація, кошти якої не включаються до складу Державного бюджету України.

Джерелами формування коштів Фонду є: (1) страхові внески страхувальників-роботодавців, застрахованих осіб; (2) асигнування державного бюджету; (3) суми фінансових санкцій за порушення встановленого порядку сплати страхових внесків та використання коштів Фонду, недотримання законодавства про зайнятість населення, а також суми адміністративних штрафів, накладених відповідно до закону на посадових осіб та громадян за такі порушення; (4) прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду, у тому числі резерву коштів Фонду, на депозитному рахунку; (5) благодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб; (6) інші надходження відповідно до законодавства України.

З метою забезпечення фінансової стабільності Фонду утворюється резерв коштів Фонду, який не може перевищувати суму, необхідну для виплати допомоги по безробіттю в розрахунку на місяць.

*Фонд страхування від непрацездатності* провадить збір і акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг, та забезпечує їх надання, а також здійснює контроль за використанням цих коштів. Його діяльність регламентовано Законом України від 18 січня 2001 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням». Він належить до цільових позабюджетних страхових фондів і є некомерційною самоврядною організацією. Гарантом надання Фондом матеріального забезпечення та соціальних послуг застрахованим особам, його стабільної діяльності фонду є держава.

Джерелами формування коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, є: (1) страхові внески страхувальників-роботодавців і застрахованих осіб, (2) суми не прийнятих до зарахування витрат страхувальника за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, пені, штрафів та інших фінансових санкцій, застосованих до страхувальників та посадових осіб; (3) благодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб; (4) асигнування із Державного бюджету України; (5) прибуток,

одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду, в тому числі резерву страхових коштів Фонду, на депозитному рахунку; (6) інші надходження відповідно до законодавства.

Управління зазначеними страховими фондами здійснюється на паритетній основі державою і представниками суб'єктів соціального страхування. Державний нагляд у сфері обов'язкового державного соціального страхування здійснює спеціально уповноважений Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади. Кошти вказаних Фондів не включаються до Державного бюджету України, не підлягають вилученню та використовуються тільки за цільовим призначенням. У разі їх невикористання в поточному році вони переходять на наступний фінансовий рік. До коштів, зосереджених у Фондах, застосовується казначейська форма обслуговування в порядку, передбаченому для обслуговування Державного бюджету України.

Роль і значення страхування багатогранні. Страхування має важливе значення в забезпеченні постійного функціонування господарчих суб'єктів і нормальної роботи громадян-підприємців. Слід зазначити, що системи органів державного страхування як самостійної системи органів державного управління на сучасному етапі не існує.

Відносини в галузі страхування, які регулюються нормами фінансового права, залежно від суб'єктів, що беруть у них участь, можна класифікувати на певні види:

1) відносини між державою в особі Уряду України і органами виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю;

2) відносини між органами виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю і органами-страховиками з приводу встановлення правил формування і розміщення страхових резервів, надання ліцензій, організації страхової діяльності тощо;

3) відносини між державними органами і страховиками з приводу обмеження монополізму на страховому ринку;

4) між державними контрольними органами і страховиками.

Слід зазначити, що залежно від правового режиму, суб'єктного складу, методів регулювання страхові фонди поділяються на децентралізовані (які створюються самими господарчими суб'єктами для ліквідації непередбачених збитків та витрачаються за їх розсудом) і централізовані (формують цільовий фінансовий резерв держави).



Виділяють декілька різновидів страхових фондів на певних рівнях<sup>1</sup>:

- 1) децентралізовані страхові фонди підприємств;
- 2) відомчі страхові фонди, які створюються на рівні міністерств, відомств тощо;
- 3) резервний фонд бюджету для здійснення непередбачених витрат, які не мають постійного характеру, порядок використання коштів із якого визначається Кабінетом Міністрів України;
- 4) сукупний фонд централізованих резервів державного страхування, який створюється за рахунок децентралізованих надходжень.

## § 2. Види страхування

Класифікація страхування може здійснюватися за різними підставами:

Залежно від об'єкта страхування:

- майнове страхування;
- особисте страхування.

Об'єктом майнового страхування є майнові інтереси, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням майном. Об'єктом особистого страхування виступають блага громадянина, пов'язані з його життям, здоров'ям, працездатністю. До того ж об'єктами страхування відповідальності виступають обов'язки страхувальників виконувати договірні умови по поставках продукції, погашенню заборгованості кредиторам або відшкодуванню матеріальної чи іншої шкоди у випадку її нанесення іншою особою<sup>2</sup>.

Державне страхування здійснюється у формі обов'язкового і добровільного страхування. *Добровільне страхування* здійснюється на основі договору між страхувальниками і страховиками. Порядок його укладення, виконання і розривання регулюється цивільним законодавством. Застосовується у вигляді страхування життя, транспортних засобів, які належать громадянам, тощо. Обов'язковим є страхування, яке здійснюється в силу закону. Умови і порядок проведення обов'язкового страхування визначаються відповідними нормативними

<sup>1</sup> Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 258.

<sup>2</sup> Финансовое право : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін. – Х. : Консум, 1998. – С. 318.

фінансово-правовими актами. Обов'язкове страхування може виступати у двох формах: у вигляді обов'язкового державного страхування, яке здійснюється за рахунок коштів бюджету, та обов'язкового страхування, яке здійснюється за рахунок коштів самих страховиків.

*Обов'язкове державне страхування* виступає у формі соціального страхування, яке регулюється спеціальним законодавством України. Обов'язкове державне соціальне страхування регулюється Основами законодавства України про обов'язкове державне страхування й іншими законодавчими актами, які деталізують і роз'яснюють положення Основ. Обов'язкове державне страхування являє собою систему прав, обов'язків і гарантій, які передбачають надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у випадку хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них умов, по старості і в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом виплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел.

Обов'язковому державному соціальному страхуванню підлягають:

1) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), у фізичних осіб та на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності;

2) особи, які забезпечують себе роботою самостійно (суб'єкти підприємницької діяльності).

Особи, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, одержують свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке є єдиним для всіх видів страхування та документом суворої звітності. Порядок видачі та зразок свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування затверджується Кабінетом Міністрів України

Залежно від страхового випадку Основами закріплені такі види обов'язкового державного страхування: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття.

1. Пенсійне державне страхування здійснюється відповідно до Закону України від 9 липня 2003 р. «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Державне соціальне пенсійне страхування є системою гарантованого забезпечення громадян трудовими пенсіями, яке здійснюється за рахунок страхових внесків, що надходять згідно з чинним законодавством.

Застраховані особи, а також страхувальники (якими є, наприклад, роботодавці; підприємства, установи, організації, військові частини та органи, які виплачують заробітну плату (винагороду), грошове забезпечення, допомогу; тощо) зобов'язані сплачувати внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування і збір на обов'язкове державне пенсійне страхування.

Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування закріплений як загальнодержавний збір у ст. 14 Закону України в ред. від 18 лютого 1997 р. «Про систему оподаткування» і його справляння регулюється Законом України від 26 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» та Законом України від 9 липня 2003 р. «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Отже, з 1 січня 2004 р. діють два види платежів до Пенсійного фонду — внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування і збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. При цьому на внески не поширено дію ні загального (Закон України «Про систему оподаткування»), ні спеціального (Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами») податкового законодавства. Разом з тим дію Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», який регулює всі основні питання, пов'язані зі сплатою пенсійних зборів, продовжено, тому застосовується він у частині, що не суперечить Закону країни «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Так, платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування є:

1) суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, їх об'єднання, бюджетні, громадські та інші установи та організації, об'єднання громадян та інші юридичні особи, а також фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують працю найманих працівників;

2) філії, відділення та інші відокремлені підрозділи платників, що не мають статусу юридичної особи, розташовані на території іншої, ніж платник збору, територіальної громади;

3) фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які не використовують працю найманих працівників, а також адвокати, їх помічники, приватні нотаріуси, інші особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності і займаються діяльністю, пов'язаною з одержанням доходу;

4) фізичні особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), та фізичні особи, які виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правовими договорами, у тому числі члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок, тощо;

5) юридичні та фізичні особи, що здійснюють операції з купівлі-продажу валют;

6) суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють торгівлю ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння;

7) юридичні та фізичні особи при відчуженні легкових автомобілів, крім легкових автомобілів, якими забезпечуються інваліди, та тих автомобілів, які переходять у власність спадкоємцям за законом, та ін.

Ставки збору, що справляються до Пенсійного фонду, диференційовані залежно від платника та об'єкта оподаткування, наприклад:

1) для суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, їх об'єднань, бюджетних, громадських та інших установ і організацій, їх філій, об'єднань громадян та інших юридичних осіб, а також фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують працю найманих працівників — 33,2 % від об'єкта оподаткування, якими є фактичні витрати на оплату праці працівників, що включають витрати на виплату основної і додаткової заробітної плати та інших заохочувальних та компенсаційних виплат, у тому числі в натуральній формі, які визначаються згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», а також винагороди, що виплачуються громадянам за виконання робіт (послуг) за угодами цивільно-правового характеру;

2) з юридичних і фізичних осіб, які здійснюють операції з купівлі-продажу валюти, збір до Пенсійного фонду справляється із суми операцій з купівлі-продажу валюти в розмірі 1 %;

3) з суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють торгівлю ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння, цей збір справляється у розмірі 5 % від вартості реалізованих ювелірних виробів;

4) з юридичних і фізичних осіб при відчуженні легкових автомобілів (крім тих, якими забезпечуються інваліди, та тих автомобілів, які переходять у власність спадкоємцям за законом), збір до Пенсійного фонду справляється у розмірі 3 % від вартості легкового автомобіля тощо.

Збір на державне обов'язкове пенсійне страхування сплачується одночасно з одержанням коштів в установах банків на оплату праці. У разі недостатності у платників збору коштів на оплату праці і сплату збору в повному обсязі видача коштів на оплату праці і сплата збору здійснюються у пропорційних розмірах.

2. *Державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням*, здійснюється відповідно до Закону України від 18 січня 2001р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням». Зокрема, встановлено, що загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, підлягають:

1) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту) на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності та господарювання або у фізичних осіб, у тому числі в іноземних дипломатичних та консульських установах, інших представництвах нерезидентів, а також обрані на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в інших органах;

2) члени колективних підприємств, сільськогосподарських та інших виробничих кооперативів.

Всі інші особи за власним волевиявленням також можуть бути застраховані. Застрахованим особам видається свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке є єдиним для всіх видів страхування. При цьому застраховані особи та страховальники зобов'язані сплачувати страхові внески до Фонду.

Встановлені такі розміри цього платежу:

1) для роботодавців — 1,4 % суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні і компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, які визначаються згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», та підлягають обкладанню податком з доходів фізичних осіб;

для роботодавців — на підприємствах та в організаціях громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50 % загальної чисельності працюючих і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить не менше 25 % суми витрат на оплату праці, — окремо 0,7 % суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників-інвалідів та 1,4 % суми фактичних витрат на оплату праці інших працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, які визначаються згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», та підлягають обкладанню податком з доходів фізичних осіб;

для роботодавців — на підприємствах та в організаціях товариств УТОГ і УТОС — 0,5 % суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, які визначаються згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», та підлягають обкладанню податком з доходів фізичних осіб;

2) для найманих працівників — від суми оплати праці, що включає основну та додаткову заробітну плату, а також інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, які підлягають обкладанню податком з доходів фізичних осіб:

0,25 % — для найманих працівників-інвалідів, які працюють на підприємствах і в організаціях УТОГ і УТОС;

0,5 % — для найманих працівників, заробітна плата яких нижча за прожитковий мінімум, встановлений для працездатної особи.

1,0 відсотка — для найманих працівників, заробітна плата яких вища прожиткового мінімуму, встановленого для працездатної особи;

3. *Державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності*, здійснюється на підставі Закону України від 23 вересня 1999 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності».

Суб'єктами страхування від нещасного випадку є застраховані громадяни, а в окремих випадках — члени їх сімей та інші особи, страху-

вальники та страховики. Застрахованою є фізична особа, на користь якої здійснюється страхування (працівник). Страхувальниками є роботодавці, тобто власник підприємства або уповноважений ним орган та фізична особа, яка використовує найману працю; власник розташованого в Україні іноземного підприємства, установи, організації (у тому числі міжнародних), філії або представництва, який використовує найману працю, якщо інше не передбачено міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України), а в окремих випадках — застраховані особи. Страховик — Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Об'єктом страхування від нещасного випадку є життя застрахованого, його здоров'я та працездатність.

Обов'язковому страхуванню від нещасного випадку підлягають:

- 1) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту);
- 2) учні та студенти навчальних закладів, клінічні ординатори, аспіранти, докторанти, залучені до будь-яких робіт під час, перед або після занять; під час занять, коли вони набувають професійних навичок; у період проходження виробничої практики (стажування), виконання робіт на підприємствах;
- 3) особи, які утримуються у виправних, лікувально-трудовах, виховно-трудовах закладах та залучаються до трудової діяльності на виробництві цих установ або на інших підприємствах за спеціальними договорами.

Для страхування від нещасного випадку на виробництві не потрібно згоди або заяви працівника. Страхування здійснюється в безособовій формі. Всі особи, які підлягають обов'язковому страхуванню, вважаються застрахованими з моменту набрання чинності вказаним Законом незалежно від фактичного виконання страхувальниками своїх зобов'язань щодо сплати страхових внесків. Усі застраховані є членами Фонду соціального страхування від нещасних випадків.

Розмір страхового внеску залежить від класу професійного ризику виробництва, до якого віднесено підприємство. Розрахунок розміру страхового внеску для кожного підприємства здійснюється Фондом соціального страхування від нещасних випадків згідно з Порядком визначення страхових тарифів для підприємств, установ і організацій на загальнообов'язкове соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Страхові внески є цільовим загальнообов'язковим платежем, який справляється на всій території України. Страхові внески не включаються до складу податків, інших обов'язкових платежів, що становлять систему оподаткування. На страхові внески не поширюється податкове законодавство.

4. *Державне соціальне страхування на випадок безробіття* є системою гарантованого забезпечення застрахованих осіб грошовою допомогою, яка здійснюється за рахунок страхових внесків відповідно до Закону України від 2 березня 2000 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Страхуванню на випадок безробіття підлягають особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), включаючи тих, які проходять альтернативну (невійськову) службу, а також тих, які працюють неповний робочий день або неповний робочий тиждень, та на інших підставах, передбачених законодавством про працю.

Особа набуває статусу застрахованої особи з дня укладання трудового договору, з цього дня починається сплата страхових внесків. Сплата страхових внесків припиняється з дня розірвання трудового договору. Взяття на облік юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців здійснюється Фондом на підставі відомостей з реєстраційної картки, наданих державним реєстратором відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», не пізніше наступного робочого дня з дня отримання зазначених відомостей робочими органами виконавчої дирекції Фонду, а фізичних осіб, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, — у тижневий строк після укладення трудового договору (контракту) з першим із найманих працівників.

Роботодавці набувають статусу платника страхових внесків до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття: юридичні особи — з дня взяття їх на облік; фізичні особи-підприємці, які використовують найману працю, — з дня укладення трудового договору (контракту) з найманим працівником; фізичні особи, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, — у день укладення трудового договору (контракту) з першим із найманих працівників.

Роботодавці та застраховані особи сплачують страхові внески один раз на місяць у день одержання роботодавцями в установах банків коштів на оплату праці. Страхові внески, сплачені в іноземній валюті,



підлягають перерахуванню на рахунок Фонду у валюті України за офіційним курсом Національного банку України на день сплати страхових внесків. У разі нестачі у роботодавців коштів на виплату заробітної плати та сплату страхових внесків у повному обсязі нарахування їх на заробітну плату і перерахування страхових внесків до Фонду провадиться у пропорційних сумах. У разі незабезпечення банківськими установами перерахування страхових внесків до Фонду одночасно з видачею коштів на виплату заробітної плати ці банківські установи сплачують за рахунок власних коштів до Фонду суму несплачених страхових внесків.

Основним критерієм диференціації внесків страхувальників на цілі державного соціального страхування від безробіття є встановлений у законодавчому порядку рівень соціального ризику втрати роботи з урахуванням перспективи зайнятості населення даної галузі у даному регіоні.

Розмір страхових внесків щорічно за поданням Кабінету Міністрів України встановлюється Верховною Радою України відповідно для роботодавців та застрахованих осіб одночасно із затвердженням Державного бюджету України на поточний рік. Зокрема, встановлено такі розміри:

- для роботодавців — 1,6 % суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, що включають витрати на виплату основної та додаткової заробітної плати, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, що визначаються згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці», та підлягають обкладанню податком з доходів фізичних осіб;

- для найманих працівників — 0,5 % суми оплати праці, що включає основну та додаткову заробітну плату, а також інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, які підлягають обкладанню податком з доходів фізичних осіб;

- на підприємствах та в організаціях громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50 % загальної чисельності працюючих і за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить не менше 25 % суми витрат на оплату праці: 0 % — за працівників інвалідів;

- для осіб, які беруть участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на добровільних засадах, забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, які не

є членами творчих спілок), фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, осіб, які виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правовими угодами, а також громадян України, які працюють за межами України та не застраховані в системі обов'язкового державного соціального страхування країни, в якій вони перебувають, — 4,1 % суми оподаткованого доходу (прибутку);

– роботодавці підприємств та організацій товариств УТОГ і УТОС звільняються від сплати внесків.

## **Контрольні питання**

1. Вкажіть основні риси страхування.
2. Які є функції страхування?
3. Особливості участі держави у страховій діяльності.
4. Розкрийте зміст обов'язкового державного страхування.
5. Назвіть фонди спеціального страхування.
6. Зазначте види державного соціального страхування.

## Розділ 13

# Публічно-правове регулювання банківської діяльності грошового обігу та розрахунків

## § 1. Банківська система України

Відповідно до Закону України від 7 грудня 2000 р. «Про банки і банківську діяльність» (ч. 1 ст. 4) структура вітчизняної банківської системи включає Національний банк України та інші банки, а також філії іноземних банків, що створені і діють на території України. Характер відносин між центральним банком держави та іншими банками дозволяє зробити висновок про дворівневу структуру банківської системи. Верхній рівень становить Національний банк України, який виступає особливим центральним органом державного управління та в процесі реалізації власних функцій здійснює владні повноваження з метою дотримання стабільності банківської системи. Нижній рівень становлять усі інші банки та філії іноземних банків що здійснюють власну діяльність на території України. Дворівнева структура банківської системи передбачає особливі форми відносин представників цих рівнів, особливості яких зумовлюють використання різних методів правового регулювання.

Природньо, що системоутворюючим елементом банківської системи є банк. Визначення цього поняття наведено законодавцем у ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність»: «*банк* — юридична особа, яка має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати у сукупності такі операції: залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб». Саме таке визначення поняття «банк» зумовлено підходом законодавця до визначення змісту іншої фундаментальної

категорії — банківської діяльності<sup>1</sup>. Запропоноване нормативне визначення категорії «банківська діяльність» фактично зводить її зміст лише до трьох банківських операцій, які банки мають право здійснювати на підставі банківської ліцензії. Але, безумовно, зміст указаної категорії набагато ширше, оскільки: по-перше, надаючи клієнтам банківські послуги, банки здійснюють значно більшу кількість банківських операцій, перелік яких наведено у ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність»; по-друге, при здійсненні власної діяльності банки вступають не лише у приватноправові відносини з клієнтами з метою надання їм банківських послуг, але й стають учасниками широкого кола правовідносин, які виникають у процесі державного регулювання банківської діяльності та регулюються імперативним методом. Багатоаспектність державного регулювання діяльності банків, використання різних форм (адміністративного та індикативного регулювання), застосування Національним банком України до банків заходів впливу у разі порушення ними банківського законодавства — все це свідчить про те, що банківська діяльність як складний об'єкт правового впливу передбачає формування засад публічно-правового регулювання<sup>2</sup>. Саме публічно-правові відносини за участю банківських установ є предметом регулювання відповідного фінансово-правового інституту.

Нижній рівень банківської системи України становлять універсальні та спеціалізовані банки. За спеціалізацією банки можуть бути ощадними, інвестиційними, іпотечними, розрахунковими (кліринговими). До компетенції банків належить визначення напрямів своєї діяльності та вибір спеціалізації за окремими видами операцій. Банк набуває статусу спеціалізованого банку, якщо більше 50 % його активів є активами одного типу. Банк набуває статусу спеціалізованого ощадного

<sup>1</sup> У Законі України «Про банки і банківську діяльність» термін «банківська діяльність» вживається у такому значенні: «залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб».

<sup>2</sup> Докладніше про зміст публічно-правового регулювання банківської діяльності див: Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков, 2003. – С. 288–289; Заверуха І. Банківське право : посібник для студентів / І. Заверуха. – Львів, 2002. – С. 10–11; Тосунян Г. А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть : учебник / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин, А. М. Экмалян ; под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. – М., 1999. – С. 117–118.

банку, якщо більше 50 % його пасивів є вкладками фізичних осіб. Національний банк України здійснює регулювання діяльності спеціалізованих банків через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій.

Законом України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 6) встановлено вичерпний перелік організаційно-правових форм банків. В Україні банки створюються у формі відкритого акціонерного товариства або кооперативного банку.

Певна специфіка характерна для державних та кооперативних банків.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державний банк — це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належить державі. Державний банк засновується за рішенням Кабінету Міністрів України. При цьому в законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачаються витрати на формування статутного капіталу державного банку. Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру заснування державного банку. Отримання висновку Національного банку України є обов'язковим також у разі ліквідації (реорганізації) державного банку, за винятком його ліквідації внаслідок неплатоспроможності. Статут державного банку затверджується постановою Кабінету Міністрів України. Держава здійснює та реалізує повноваження власника щодо акцій (паїв), які їй належать у статутному капіталі державного банку, через органи управління державного банку, якими є наглядова рада та правління банку. У разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження державою належних їй акцій (паїв) державного банку такий банк втрачає статус державного.

Кооперативні банки створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральні кооперативні банки. Мінімальна кількість учасників місцевого (у межах області) кооперативного банку має бути не менше 50 осіб. У разі зменшення кількості учасників і неспроможності кооперативного банку протягом одного року збільшити їх кількість до мінімальної необхідної кількості діяльність такого банку припиняється шляхом зміни організаційно-правової форми або ліквідації.

Учасниками центрального банку є місцеві кооперативні банки. До функцій центрального кооперативного банку належать централізація

та перерозподіл ресурсів, акумульованих місцевими кооперативними банками, а також здійснення контролю за діяльністю кооперативних банків регіонального рівня.

Окремою ланкою банківської системи України є банківські об'єднання. Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банки мають право створювати банківські об'єднання таких типів: банківська корпорація, банківська холдингова група, фінансова холдингова група.

*Банківське об'єднання* створюється за попередньою згодою Національного банку України та підлягає державній реєстрації шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру банків. Банк може бути учасником лише одного банківського об'єднання.

*Банківська корпорація* — це юридична особа (банк), засновниками та акціонерами якої можуть бути виключно банки. Банківська корпорація створюється з метою концентрації капіталів банків — учасників корпорації, підвищення їх загальної ліквідності та платоспроможності, а також забезпечення координації та нагляду за їх діяльністю. Банки, що увійшли до банківської корпорації, передають корпорації повноваження на здійснення окремих операцій та забезпечують централізацію виконання окремих функцій. Централізації в межах банківської корпорації підлягають: виконання розрахунків як серед членів корпорації, так і за її межами; операції на ринках грошей та капіталів; встановлення та ведення кореспондентських рахунків (у національній та іноземних валютах); моніторинг кредитних ризиків; розробка та прийняття загальних для членів банківської корпорації правил і процедур виконання операцій та внутрішньої звітності; формування зовнішньої звітності; внутрішній аудит. Банки, що увійшли до банківської корпорації, зберігають свою юридичну самостійність у межах, обумовлених їх статутами та статутом банківської корпорації.

*Банківська холдингова група* — це банківське об'єднання, до складу якого входять виключно банки. Материнському банку банківської холдингової групи має належати не менше 50 % акціонерного (пайового) капіталу або голосів кожного з інших учасників групи, які є його дочірніми банками. Материнський банк банківської холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капіталі кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними. Дочірній банк не має права володіти акціями материнсько-

го банку. Банківські холдингові групи дозволяється створювати лише за умови, що угода про їх створення передбачає покладання на головний банк групи додаткових організаційних функцій стосовно банків-членів, а також створення системи управління спільною діяльністю. Банківській нагляд за діяльністю банківської холдингової групи здійснюється на індивідуальній та консолідованій основі.

*Фінансова холдингова група* має складатися переважно або виключно з установ, що надають фінансові послуги, причому серед них має бути щонайменше один банк і материнська компанія має бути фінансовою установою. Відповідно до ст. 1 Закону України від 12 липня 2001 р. «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» *фінансовою установою* є юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг та яка внесена до відповідного реєстру в порядку, встановленому законом. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг. Материнській компанії має належати більше 50 % акціонерного (пайового) капіталу кожного з учасників фінансової холдингової групи. Материнська компанія фінансової холдингової групи відповідає за зобов'язаннями своїх членів у межах свого внеску в капітал кожного з них, якщо інше не передбачено законом або угодою між ними.

## § 2. Правовий статус Національного банку України

Верхній рівень банківської системи України представлений єдиним органом — Національним банком України. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. (далі — Закон про НБУ) Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції повноваження і функції якого визначаються Конституцією України<sup>1</sup>, цим Законом та іншими законами України.

<sup>1</sup> Див.: п. 20 ст. 85, статті 99, 100, п. 12 ст. 106 Конституції України.

Центральний банк у будь-якій державі є особливим органом. Це зумовлено його спеціальним правовим статусом, який передбачає покладення на нього низки особливих функцій, які має здійснювати лише одна інституція банківської системи — саме центральний банк держави. До таких функцій належать: забезпечення стабільності національної грошової одиниці, проведення грошово-кредитної політики, емісія грошей та організація їх обігу, організація системи рефінансування комерційних банків, банківське регулювання та банківський нагляд тощо.

Найважливішою функцією центральних банків є забезпечення стабільності національної валюти. Про це свідчить ст. 99 Конституції України: «Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави — Національного банку України». Забезпечення стабільності національної валюти є прерогативою Національного банку України і саме тому особливого значення набуває закріплення його правового статусу, який би забезпечував ефективну реалізацію центральним банком його основної та інших функцій.

Правовий статус центрального банку як системна категорія поряд із функціональною характеристикою включає також передбачену нормами права спеціальну правоздатність суб'єкта права у питаннях відання, а також його повноваження, що, враховуючи публічні функції Національного банку, становлять його компетенцію<sup>1</sup>.

Визначальним елементом правового статусу Національного банку України є положення, закріплене у ст. 2 Закону про НБУ: Національний банк України є особливим центральним органом державного управління. Використання законодавцем терміна «особливий центральний орган державного управління» при характеристиці Національного банку України є універсальним підходом з огляду на дві підстави.

*По-перше*, вказане законодавче визначення підкреслює державно-управлінську природу діяльності Національного банку України в процесі реалізації покладених на нього функцій. Національний банк активно бере участь в державному управлінні економічними процесами в Україні шляхом проведення грошово-кредитної політики, а також здійснює спеціальні управлінські заходи у формі адміністративного та індикативного регулювання банківської діяльності.

<sup>1</sup> Банківське право України : навч. посібник / за заг. ред. А. О. Селіванова. – К., 2000. – С. 63.



*По-друге*, у такий спосіб підкреслюється принципова особливість правового статусу вітчизняного центрального банку. З урахуванням положення ст. 6 Конституції України щодо здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, *Національний банк України не входить до жодної з гілок влади, що є важливою гарантією його незалежності від органів державної влади.* Незалежність Національного банку від органів державної влади слід вважати головним принципом його діяльності. Важливе значення цього принципу підтверджується практикою законодавчого закріплення статусу центрального банку в інших країнах. Відповідно до ч. 2 ст. 75 Конституції Російської Федерації «захист і забезпечення стійкості рубля — основна функція Центрального банку Російської Федерації, що він здійснює незалежно від інших органів державної влади». На основі тлумачення цієї конституційної норми російські фахівці Г. А. Тосунян і А. Ю. Вікулін зазначають, що Банк Росії — це самостійна ланка єдиної системи державної влади Російської Федерації. При цьому вони дійшли висновку щодо можливості включення в єдину систему державної влади федеральних органів державної влади, які не є органами законодавчої, виконавчої чи судової влади, та стверджують, що наявність четвертої «грошової влади» — це не тільки реальність, властива Російській Федерації, але й невід’ємна риса європейської теорії і практики державного будівництва<sup>1</sup>. При такому підході порушується конституційний принцип поділу влади, а також змішується діюча система державної влади та система державного управління.

Принцип незалежності центрального банку спрямований на забезпечення ефективної реалізації його основної функції. Відомий польський економіст М. Дембровський підкреслює, що для виконання своєї основної місії у сфері грошової політики центральний банк має бути повністю незалежним як від законодавчої, так і від виконавчої влади. Захист органу, відповідального за грошову політику, від політичного циклу і політичної нестабільності досягається саме його незалежністю<sup>2</sup>.

Зміст принципу незалежності Національного банку України розкривається шляхом аналізу інституційного та бюджетного аспектів.

<sup>1</sup> Тосунян Г. А. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин. — М., 2000. — С. 42–44.

<sup>2</sup> Дембровський М. В чому полягає місія центрального банку / М. Дембровський // Уряд. кур’єр. — 1999. — № 128. — С. 4.

Провідна ідея *інституційної незалежності* зводиться до забезпечення режиму невтручання в діяльність центрального банку з боку органів державної влади. Однак, як слушно зауважує А. О. Селіванов, незалежність центрального банку не слід зводити до статусної незалежності серед інших суб'єктів управління економічними процесами, адже саме національний банк здатний бути єдиним емісійним центром та відповідати за управління всією грошово-кредитною системою<sup>1</sup>. За таких умов особливого значення набуває розробка механізму взаємодії Національного банку України з вищими органами державної влади, оскільки він не може залишатися самоізолюваним від інших суб'єктів економічної політики держави. Саме тому переконливим виглядає пропозиція А. С. Гальчинського щодо необхідності побудови стосунків між законодавчими органами, урядом і Національним банком не на ієрархічній структурі, а на принципах рівноправного партнерства<sup>2</sup>.

Зміст інституційної незалежності Національного банку України розкривається через механізм його відносин з парламентом, урядом та главою держави — Президентом України. Особливості форм цих взаємовідносин закріплені у розділі IX Закону про НБУ.

Відповідно до ст. 51 цього Закону Національний банк підзвітний главі держави та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Підзвітність означає:

- 1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України Верховною Радою України за поданням Президента України;
- 2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку України;
- 3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку України;
- 4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;
- 5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Світова практика побудови відносин між центральним банком та парламентом свідчить про різні форми парламентського контролю за

<sup>1</sup> Коментар до Конституції України. – К., 1996. – С. 226.

<sup>2</sup> Див. докладніше: Гальчинський А. Теорія грошей: навч. посіб. / А. Гальчинський. – К., 1998. – С. 268.

діяльністю центрального банку. Форма правління Фінляндії визначає, що Фінляндський банк працює під гарантією Едускунти та перебуває в її віданні, а його діяльність контролюється уповноваженими, які обираються Едускунтою. У шведській конституції (гл. 9, § 12) встановлено, що Ріксбанк (головний банк) є органом, підзвітним Ріксдагу — парламенту Швеції<sup>1</sup>.

Особливості взаємовідносин Національного банку України з Кабінетом Міністрів України викладені у ст. 52 Закону про НБУ, яка закріплює такі їх форми:

- Національний банк та Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного і соціального розвитку;

- Національний банк на запит Кабінету Міністрів України надає інформацію щодо монетарних процесів;

- Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на запит Національного банку надають інформацію, що має вплив на стан платіжного балансу;

- Національний банк підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України;

- Голова Національного банку або за його дорученням один з його заступників можуть брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу;

- у засіданнях Правління Національного банку можуть брати участь члени Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу;

- Національний банк України має право подавати Кабінету Міністрів України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України.

Другим аспектом принципу незалежності Національного банку України є бюджетна незалежність, зміст якої включає декілька елементів: по-перше, умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних видатків, зокрема, дефіциту державного бюджету; по-друге, — порядок перерахування прибутку банку до Державного бюджету.

---

<sup>1</sup> Конституции государств Европейского Союза / под общ ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С. 625, 717.

Відповідно до ст. 54 Закону про НБУ Національному банку забороняється надавати прями кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України. Наявність цієї норми в указаному законі відповідає тенденціям світової практики законодавчого регулювання відносин центрального банку і уряду з приводу залучення коштів центробанку для фінансування бюджетних видатків. Пряме кредитування уряду центральним банком з метою фінансування бюджетного дефіциту становить реальну загрозу як для монетарної стабільності, так і для фінансової безпеки держави в цілому<sup>1</sup>. Заборона кредитувати — одна з головних вимог нормативно-правової конвергенції до країн — кандидатів до вступу в Європейський Союз. Як виняток законами про центральні банки окремих держав центробанкам дозволяється надавати короткострокові кредити лише з метою касового обслуговування бюджету, обмежуючи розмір кредитів певним розміром його дохідної частини. Такий підхід дає центральному банку можливість гнучкіше формувати свої відносини з урядом. З одного боку, не порушується принцип політичної недоторканності центробанку, а з другої — є коректним з правової точки зору інструментом підтримки державної економічної політики, якщо це не загрожує грошовій стабільності<sup>2</sup>.

Інше законодавче обмеження відносно фінансування Національним банком України дефіциту Державного бюджету передбачено у ч. 6 ст. 15 Бюджетного кодексу України: «емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України». Позбавлення уряду необмеженої емісійної влади та протиставлення їй представництва фінансових інтересів країни — це положення на початку ХХ століття Л. М. Яснопольський розглядав як фінансову конституцію<sup>3</sup>.

Фінансування бюджетних видатків може здійснюватись із використанням інструментів фондового ринку, шляхом придбання цент-

<sup>1</sup> Одним з чинників глибокої загальноекономічної кризи та гіперінфляції в Україні протягом першої половини 1990-х років була помилкова практика надання Національним банком України кредитів Міністерству фінансів України з метою фінансування дефіциту Державного бюджету на підставі відповідних норм законів про Державний бюджет України 1991–1996 рр.

<sup>2</sup> Див. докладніше: Гальчинський А. Найвищий пріоритет – грошова стабільність / А. Гальчинський // Вісн. Нац. банку України. – 2001. – № 5. – С. 3–4.

<sup>3</sup> Яснопольський Л. Н. Государственный банк / Л. Н. Яснопольский // Вопросы государств. хозяйства и бюджетного права. – СПб., 1907. – С. 254.

ральним банком державних цінних паперів. Національний банк України згідно із Законом про НБУ (п. 3 ст. 42) має право купувати та продавати на вторинному ринку цінні папери у порядку, передбаченому законодавством України. Але ця норма не забороняє Національному банку придбання державних цінних паперів при їх первинному розміщенні, що за певних умов може становити загрозу монетарній стабільності, у разі якщо у такий спосіб центральний банк фактично буде кредитувати уряд у значних розмірах. Саме тому Бюджетний кодекс Російської Федерації містить норму щодо неможливості придбання Банком Росії боргових зобов'язань Російської Федерації, суб'єктів Російської Федерації, муніципальних утворень при їх первинному розміщенні з метою використання їх як джерела фінансування дефіциту бюджету<sup>1</sup>.

Другий елемент бюджетної незалежності Національного банку України визначається порядком перерахування частки його прибутку до Державного бюджету України.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону про НБУ Національний банк за підсумками року в разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, вносить до Державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету. Таким чином, підставою перерахування Національним банком суми перевищення доходів над витратами є фактичний склад: а) наявність дефіциту Державного бюджету України згідно із відповідним законом; б) перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку за попередній ніж звітний бюджетний рік, що затверджується Радою Національного банку України.

### **§ 3. Банківське регулювання і банківський нагляд**

Специфічними формами управління банківською системою є банківське регулювання і банківський нагляд. Згідно із Законом про НБУ (п. 8 ст. 7) однією з функцій Національного банку України є здійснення банківського регулювання та нагляду. Порядок здійснення банків-

<sup>1</sup> Див.: ч. 2 ст. 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

ського регулювання та нагляду регулюється розділом X Закону про НБУ, розділом IV Закону України «Про банки і банківську діяльність», а також іншими нормативно-правовими актами Національного банку України.

Відповідно до ст. 1 Закону про НБУ «*банківське регулювання* — одна з функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства». Зміст поняття «банківське регулювання» включає в себе більш вузьке за змістом поняття «банківський нагляд».

Головною метою банківського регулювання і нагляду є безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. Цілями банківського регулювання є:

– забезпечення дотримання державних, суспільних та приватних інтересів у процесі підприємницької діяльності кредитних організацій;

– забезпечення безперервного грошового обігу, ефективності платежів та міжбанківських розрахунків між суб'єктами економічного обороту, безперебійного функціонування платіжно-розрахункової системи у межах банківської системи<sup>1</sup>.

Банківське регулювання в Україні здійснюється Національним банком України, адже саме цей державний орган наділений спеціальною компетенцією у сфері управління банківською системою. Законодавство визначає форми банківського регулювання. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» державне регулювання діяльності банків здійснюється Національним банком України у таких формах:

І. Адміністративне регулювання:

- 1) реєстрація банків і ліцензування їх діяльності;
- 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;
- 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- 4) нагляд за діяльністю банків;
- 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків.

<sup>1</sup> Див.: Гейвандов Я. А. Банковское регулирование в Российской Федерации // Банковское право Российской Федерации. Особенная часть : в 2 т. : учебник / Я. А. Гейвандов / отв. ред. Г. А. Тосунян. – М., 2001. – Т. 1. – С. 283.

II. Індикативне регулювання:

- 1) встановлення обов'язкових економічних нормативів;
- 2) визначення норм обов'язкових резервів для банків;
- 3) встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій;
- 4) визначення процентної політики;
- 5) рефінансування банків;
- 6) кореспондентські відносини;
- 7) управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції;
- 8) операцій з цінними паперами на відкритому ринку;
- 9) імпорту та експорту капіталу.

У сукупності форми банківського регулювання спрямовані на створення єдиних державних стандартів банківської діяльності в Україні, що дозволяє забезпечувати рівні умови при здійсненні діяльності банків та інших фінансово-кредитних установ та стабільність банківської системи України.

*Банківський нагляд* законодавець визначає (ст. 1 Закону про НБУ) як систему контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання у процесі їх діяльності законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників.

Сферою наглядової діяльності Національного банку України фактично є нижній рівень банківської системи. Нагляд поширюється на всі банки, їх підрозділи, афілійованих та споріднених осіб на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних та фізичних осіб у частині дотримання Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо здійснення банківської діяльності.

При здійсненні банківського нагляду Національний банк України має право вимагати від банків та їх керівників усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів Національного банку України для уникнення або подолання небажаних наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності.

Національний банк України здійснює банківський нагляд на індивідуальній та консолідованій основі і застосовує заходи впливу за порушення законодавства щодо банківської діяльності.

Відповідно до ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього Закону, банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню має право застосувати заходи впливу, до яких належать:

1) письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невикористаних витрат банку, обмеження невикористано високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій;

2) скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення банку або плану реорганізації банку;

3) укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку тощо;

4) видання розпорядження щодо:

а) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі;

б) встановлення для банків підвищених економічних нормативів;

в) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами;

г) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику;

д) заборони надавати бланкові кредити;

е) накладення штрафів на:

– керівників банків у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– банки відповідно до Положення про порядок накладення адміністративних штрафів, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 р. № 563, але у сумі не більше 1 % від суми зареєстрованого статутного фонду;



є) тимчасової, до усунення порушення, заборони власнику істотної участі в банку використовувати право голосу придбаних акцій (паїв) у разі грубого порушення ним вимог Закону «Про банки і банківську діяльність» або нормативно-правових актів Національного банку України;

ж) тимчасової, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку в разі грубого порушення ним вимог Закону «Про банки і банківську діяльність» або нормативно-правових актів Національного банку України;

з) реорганізації банку;

и) призначення тимчасової адміністрації.

Винятковим заходом впливу є відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку. Підставою застосування цього заходу впливу є порушення Закону «Про банки і банківську діяльність» чи нормативно-правових актів Національного банку України, що спричинило значну втрату активів або доходів і настання ознак неплатоспроможності.

Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 28 серпня 2001 р. № 369 (п. 1. 3.), передбачено, що для ведення щоденного контролю за діяльністю банків і виконанням ними вимог Національного банку України щодо усунення допущених порушень може встановлюватися особливий режим контролю за їх діяльністю, який є додатковим інструментом банківського нагляду, що використовується, як правило, одночасно з заходами впливу в разі виникнення у банку некерованої ситуації. Рішення про встановлення особливого режиму контролю приймається Комісією Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків або заступником Голови Національного банку України (куратором служби банківського нагляду), або у виняткових випадках на строк до одного місяця для подальшого вирішення питання щодо діяльності банку — Комісією при територіальному управлінні Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків з повідомленням про це Генерального департаменту банківського нагляду Національного банку України протягом трьох робочих днів.

Заходи впливу застосовуються Національним банком України на підставі: а) результатів інспекційних (планових та позапланових) пере-

вірок діяльності банків чи їх філій; б) результатів аналізу дотримання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо; в) результатів перевірок діяльності банків аудиторськими організаціями, уповноваженими відповідно до чинного законодавства на їх здійснення.

Вибір заходів впливу, які повинні бути адекватними вчиненому порушенню банківського законодавства, має здійснюватись з урахуванням характеру допущених банком порушень; причин, які зумовили виникнення виявлених порушень; загального фінансового стану банку та рівня достатності капіталу; розміру можливих негативних наслідків для кредиторів і вкладників.

У разі виконання банком прийнятих зобов'язань та покращення показників діяльності Національний банк України може достроково відмінити застосовані заходи впливу на визначений строк (частково або зовсім).

## § 4. Грошова система України: поняття та види

Категорію «грошова система» слід розглядати у двох аспектах, які мають відповідний зміст. По-перше, досліджувана категорія — це конкретно-історичний тип організації грошових відносин; вона відображає еволюція організаційно-правової форми грошового обороту. Тип грошової системи залежить від того, які метали виконують роль загального еквівалента, які гроші функціонують як засоби обігу і платежу, а також який існує зв'язок між паперовими й повноцінними грошима<sup>1</sup>. Залежно від цього виділяють такі типи грошових систем: а) система металевого обігу, при якій грошовий товар безпосередньо перебуває в обігу й виконує всі функції грошей, а кредитні гроші розмінні на метал; б) система обігу кредитних і паперових грошей, при якій повноцінні гроші витиснені з обігу<sup>2</sup>.

*Тип грошової системи* — це характер зв'язку між загальним еквівалентом і грошима, що перебувають в обігу, який спочатку складається стихійно, а пізніше закріплюється законодавчим рішенням.

У правовій науці склалося досить однакове бачення змісту категорії «грошова система». На підставі наведених точок зору фахівців

<sup>1</sup> Федоренко В. М. Денежное обращение и кредит капиталистических стран / В. М. Федоренко. — К. : Вища школа. 1982. — С. 172.

<sup>2</sup> Деньги. Кредит. Банки : учеб. для вузов / под ред. Е. Ф. Жукова. — С. 66.

можна зробити висновок, що грошова система держави являє собою результат державно-правового впливу на процес руху грошей, який виступає об'єктом цього впливу.

Грошова система — категорія особливого роду. Її особливість полягає в тому, що вона одночасно належить до економічного базису і політичної надбудови. Як базисна категорія грошова система є сукупністю економічних відносин, що складаються в процесі функціонування грошового обороту між його суб'єктами на території держави. Будучи надбудовним явищем, ця система є державно-правовою формою організації грошового обороту, включаючи сукупність державних органів, які здійснюють управління грошовим оборотом і наділені для цього відповідним правовим статусом. Отже, грошова система в першому випадку є об'єктивною економічною категорією, а в другому — правовою.

Єдність економічного і правового аспектів організації грошового обороту є визначальним моментом сутності грошової системи держави. Виокремлення різних аспектів грошової системи є певною мірою результатом використання методу наукової абстракції. У дійсності ж економічний і правовий аспекти грошової системи нерозривно взаємопов'язані. Тому за своєю природою розглядувана категорія — економіко-правова. Показовою в цьому сенсі є позиція А. С. Гальчинського. На його думку, інституційне регулювання грошових відносин у рамках діючої в тій чи іншій країні грошової системи є однією з головних функцій держави. Законодавчими актами закріплюються основні функціональні ланки грошової системи: грошові знаки, що наділяються державою законною платіжною силою; форми безготівкового обігу; порядок емісійного процесу й характер його кредитного забезпечення; механізм організації регулювання грошового обігу; нормативних валютних відносин. Законодавчими нормами визначаються також структура й функціональні обов'язки грошово-кредитних інститутів держави, способи їх взаємодії, основні принципи, напрямки й механізм реалізації грошової політики, яку вони здійснюють.

Таким чином, з урахуванням викладених підходів під грошовою системою України слід розуміти організаційно-правову форму грошового обороту на її території.

Зміст грошової системи необхідно розглядати як внутрішню форму організації грошового обороту. Подальший аналіз слід провадити на

основі методологічних посилок з урахуванням ключових моментів, закладених у визначенні грошової системи. Використання терміна «організація» передбачає внутрішню впорядкованість змісту певного системного об'єкта.

Важливим моментом теоретичного аналізу змісту грошової системи є визначення поняття «елемент грошової системи». В. А. Карташев особливо підкреслює, що «зміст вирізнення елемента системи полягає насамперед не в його “фізичній”, матеріальній інтерпретації, а саме у визначенні його співвідношення з усією системою, у з'ясуванні тієї “ролі”, яку він відіграє в створенні глобального ефекту, але, з другого боку, саме матеріальна конкретність елемента дозволяє окреслити “конструктивні”, морфологічні контури системи»<sup>1</sup>.

Методологічна важливість дослідження структури грошової системи полягає в тому, що саме таким чином створюється теоретична організаційно-правова модель функціонування грошового обороту на території окремої держави, зокрема в Україні. Перш ніж перейти до детального розгляду структури грошової системи, зауважимо, що специфіка елементного складу будь-якої національної грошової системи зумовлена її типом. Відповідно й особливості правового режиму грошової системи залежать від типу останньої. У цьому проявляється історичний чинник.

Л. А. Лунц зазначав, що регулююча діяльність держави у сфері грошового обігу знаходить своє формальне завершення в тому, що всі грошові знаки, які випускаються урядом чи з його дозволу, об'єднуються в грошову систему країни, яка з юридичної точки зору визначається як сукупність різних видів грошових знаків, виражених в одній і тій же грошовій одиниці, що визначає їхню відносну платіжну силу<sup>2</sup>.

Можна виділити два основні підходи до визначення змісту терміна «грошова система»: а) у вузькому смислі — це сукупність державних грошових знаків та організація їх обігу; б) у широкому сенсі під грошовою системою слід розуміти сукупний процес функціонування грошового обороту на території держави, тобто, як зазначає М. І. Савлук, «за сферою охоплення економічних відносин грошова система — явище надзвичайно широке, адекватне всьому грошовому обороту»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Карташев В. А. Система систем. Очерки общей теории и методологии / В. А. Карташев. — М. : Прогресс-Академия, 1995. — С. 296.

<sup>2</sup> Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве / Л. А. Лунц. — С. 57.

<sup>3</sup> Гроші та кредит : підручник / за заг. ред. М. І. Савлука. — С. 154.

Як бачимо, структура грошової системи є похідною від її змісту, що має безпосереднє значення для законотворчої діяльності.

Значення системи правового регулювання зумовлює необхідність осмислення її місця в структурі грошової системи. На нашу думку, система правового регулювання не може розглядатися як однопорядковий елемент національної грошової системи. Це впливає з того, що грошова система будь-якої держави є об'єктом правового регулювання<sup>1</sup>. Правове регулювання грошового обороту слід розглядати не тільки як спосіб упорядкування процесу руху грошей. Роль права в цьому регулюванні полягає в тому, що воно, як підкреслює Р. Й. Халфіна, є формою суспільних відносин, яка нерозривно пов'язана зі змістом, обумовлена ним і безпосередньо впливає на нього<sup>2</sup>. Тому грошова система держави повинна розглядатися саме як правова форма організації грошового обороту.

Першим елементом грошової системи, її так би мовити обличчям є *грошова одиниця*. Л. О. Новосолова визначає грошову одиницю (чи одиницю рахунку) як таку, яка встановлюється законодавством про грошову систему одиницю, в якій виражається вартість (ціна) товарів, робіт, послуг. У національних грошових одиницях ведеться облік вартості майна, у них позначається номінал грошей, які випускаються (емітуються) певною державою<sup>3</sup>. В Україні відповідно до ст. 99 Конституції України грошовою одиницею України є гривня.

Сучасну сторінку в історії гривні відкрито на початку останнього десятиліття ХХ ст., і вона пов'язана з процесом національно-державного відродження України. Національні гроші і грошова система традиційно розглядаються як найважливіші атрибути державності. Тому вже на первісному етапі побудови незалежної Української держави була висловлена ідея введення власної грошової одиниці і створення самостійної грошової системи.

У розділі VI Декларації про державний суверенітет України проголошено, що Українська РСР самостійно створює банківську, цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує Державний бюджет, а при необхідності вводить свою грошову одиницю. Закон УРСР від

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – С. 567.

<sup>2</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1988. – С. 81.

<sup>3</sup> Новоселова Л. А. Валюта долга и валюта платежа в денежных обязательствах / Л. А. Новоселова // Закон. – 2000. – № 3. – С. 99.

3 серпня 1990 р. «Про економічну самостійність Української РСР» (ст. 6) закріпив право республіки на самостійну організацію грошового обігу на її території.

У другій половині 1991 р. Україна взяла курс на побудову незалежної держави. Введення національної валюти і побудова самостійної грошової системи були серед основних пріоритетів трансформацій в економічній сфері. З розпадом СРСР подальше існування єдиної грошової системи в рамках міждержавного простору стало неможливим, і кожна з колишніх союзних республік зіткнулася з необхідністю побудови власної грошової системи.

Введення гривні — повноцінної національної валюти було здійснено в перебігу проведення грошової реформи у вересні 1996 р. Однак цьому передувала низка подій, які внесли кардинальні зміни в грошову систему. Кожна з проведених трансформацій у системі організації грошових відносин за своїм значенням може бути названа грошовою реформою. Але, як справедливо вказують фахівці, якщо виходити із суті і внутрішньої логіки здійснених заходів, слід визнати, що була проведена одна грошова реформа, яка тривала майже п'ять років<sup>1</sup>.

У процесі проведення грошової реформи можна виділити три етапи: перший — введення в готівковий обіг тимчасової валюти — українського карбованця (купона багаторазового використання) з 10 січня 1992 р.; другим етапом було введення в листопаді того ж року в безготівковий оборот карбованця; третій, завершальний етап — випуск в обіг у вересні 1996 р. гривні — повноцінної національної української валюти.

Наступним після національної грошової одиниці елементом грошової системи України є *масштаб цін*. З'ясування його сутності як невід'ємного, але досить специфічного елемента грошової системи, на наш погляд, може бути проведено при розгляді його генезису. За доби існування примітивних грошових форм функцію масштабу цін у різних соціальних колективах виконували речі, що використовувались як загальноприйняті мінові посередники. Згодом, коли золото стало виконувати грошові функції, сформувався ваговий масштаб цін, оскільки в обігу перебувало золото у вигляді злиwkів різної ваги. Цей історичний

<sup>1</sup> Савлук М. Нова національна валюта гривня працює на економіку України / М. Савлук // Фінанси України. — 1997. — № 2. — С. 21; Лютий І. О Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки : монографія / І. О. Лютий. — К. : Атіка, 1999. — С. 74.

чинник зберігає своє значення й сьогодні: грошовою одиницею у Великій Британії є фунт стерлінгів. Зі зміною типу грошової системи, з переходом від золотозливкового до золотодевізного стандарту суттєво змінюється природа масштабу цін — він набуває яскраво вираженого державно-правового змісту, оскільки нормативно закріплював зв'язок між грошима в обороті й дорогоцінним металом, який вони представляли, що знаходило безпосередній вираз у формуванні державою правового механізму забезпечення кредитних грошей.

Будучи величиною грошової одиниці, масштаб цін змінюється під впливом дії низки об'єктивних чинників. Серед них, на наш погляд, необхідно виокремити такі: а) встановлений державою і нормативно закріплений ваговий вміст дорогоцінного металу в грошовій одиниці; б) правовий механізм ціноутворення в державі; в) інфляція; г) проведення деномінації як одного з видів грошових реформ. Зміна масштабу цін відбувається під впливом як одного з цих чинників, так і різних їх сукупностей. Особливістю цих чинників є те, що вони виступають як система, при цьому лише інфляція має виключно економічну природу. Тому з'ясування сутності цього елемента грошової системи передбачає аналіз нормативно-правових актів, на підставі яких відбувалися його зміни.

Третім елементом у запропонованій структурі грошової системи України є *види державних грошових знаків*. Грошові знаки, або готівка є таким елементом, який «можна потримати в руках». Готівка є найбільш простим і сприйнятним елементом грошової системи. До того ж він одночасно є найдавнішим з них, оскільки, виникнувши, натуральні форми грошей мали вираз саме грошових знаків. Значення готівкових коштів на сучасному етапі розвитку економічних відносин пов'язано з тим тривалим періодом, коли саме вони були єдиною грошовою формою. Незважаючи на стрімкий розвиток і вдосконалення системи безготівкових розрахунків, грошові знаки не втрачають власної актуальності, виконують усі грошові функції, залишаючись найліквіднішою формою грошей та важливим складником національних грошових систем.

В Україні види державних грошових знаків мають подвійне законодавче закріплення: по-перше, у ч. 2 ст. 34 Закону України від 20 травня 1999 р. «Про Національний банк України» встановлено, що «готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків — банкнот (паперових) і монет (металевих)»; по-друге, у п. 3. 2 ст. 3 Закону Укра-

їни 5 квітня 2001 р. «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» передбачено, що «грошові знаки випускаються у формі банкнот і монет, що мають зазначену на них номінальну вартість». Це означає, що законодавцем встановлено вичерпний перелік державних грошових знаків, які можуть знаходитися в обігу на території України. Будь-які документи у вигляді грошових знаків, що відрізняються від грошової одиниці України, випущені не Національним банком України і виготовлені з метою здійснення платежів у господарському обороті, визначаються в ст. 1 Закону «Про Національний банк України» як грошові сурогати.

Казначейські білети перебувають у грошовому обігу на території СРСР після проведення грошової реформи 1960 р. Статус казначейських білетів мали грошові знаки номіналом 1, 3 і 5 карбованців. Інші паперові грошові знаки номіналом 10, 25, 50 і 100 карбованців мали статус білетів Державного банку СРСР. Між банкнотами та казначейськими білетами існувала формальна відмінність. Вона полягала в різному порядку їх забезпечення. Білети Держбанку СРСР забезпечувалися золотом, іншими дорогоцінними металами та іншими активами Держбанку СРСР, а казначейські білети забезпечувалися всім надбанням Союзу РСР.

Відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону «Про Національний банк України», банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку України і забезпечуються всіма його активами. На наш погляд, у цьому формулюванні слід вирізнити два конститутивних елементи, що визначають правову природу вітчизняної готівки: банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку України, а також порядок їх забезпечення.

Банкноти й монети, якщо виходити з визначення ст. 35 Закону України «Про Національний банк України», мають однакову правову природу, оскільки вони є єдиним законним платіжним засобом на території України, їх приймають усі фізичні й юридичні особи без будь-яких обмежень за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви й для переказів. Отже, між банкнотами і монетами немає суто юридичних відмінностей. Про це свідчить застосування єднального сполучника «і» при викладенні норм, що визначають статус цих грошових знаків. Відмінність між ними полягає лише в різних фізичних властивостях: банкноти — це паперові грошові знаки, а монети — металеві.



Про банкноту як про зобов'язання емісійного банку можна говорити лише тоді, коли існує двосторонній цивільно-правовий зв'язок між суб'єктами такого зобов'язання. Такий зв'язок існує лише за умови вільного розміну банківських білетів на дорогоцінний метал.

Правову природу державних грошових знаків в Україні визначає не зобов'язальний приватноправовий, а публічний державно-правовий елемент. Законодавче положення про визнання банкнот і монет безумовними зобов'язаннями Національного банку України та їх забезпечення всіма його активами слід розглядати не з цивільно-правової точки зору, а саме з точки зору реалізації покладеної на Національний банк України конституційної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці України.

Крім вищевказаних елементів у структурі грошової системи слід виокремити Національний банк України, який є емісійним центром та спеціальним органом, що здійснює регулювання грошового обороту в Україні, а також дві підсистеми: готівкового обігу та безготівкового обороту.

## **§ 5. Грошовий оборот**

*Грошовий оборот* як правова категорія є врегульованою правовими нормами сукупністю суспільних відносин, у межах яких відбувається безперервний процес руху грошей у готівковій і безготівковій формах.

Запропоноване визначення категорії «грошовий оборот» передбачає необхідність аналізу його змісту та структури. Розглядаючи специфіку руху грошей на різних стадіях суспільного відтворення й у різних формах, необхідно підкреслити його головну особливість — єдність грошового обороту. Безумовно, це не означає того, що принципові особливості руху грошей у готівковій і безготівковій формах відходять на другий план. Єдність грошового обороту повинна розглядатися однією з головних методологічних засад як економічного, так і правового дослідження цього суспільного явища. Що стосується співвідношення готівкового обігу і безготівкового обороту, то Г. А. Козлов цілком слушно зазначав, що відмінності між ними — це відмінності усередині єдності. Питання про співвідношення готівкового і безготівкового

грошових оборотів — це не тільки проблема їхнього зв'язку у сфері обігу. Взаємозв'язок готівкового і безготівкового грошових оборотів відображає єдність всієї економіки, єдність соціальної природи господарства, єдність грошей<sup>1</sup>.

З урахуванням економічних особливостей руху грошових коштів слід визначити зміст грошового обороту як правової категорії. Головним елементом цієї категорії є суспільні відносини між учасниками грошового обороту з приводу руху грошових коштів у готівковій та безготівковій формах.

При визначенні структури грошового обороту слід виділити основні критерії. Такими взаємопов'язаними критеріями є юридичні особливості правовідносин, об'єктом яких виступають гроші, а також сфера реалізації цих правовідносин.

Один з секторів грошового обороту — горизонтальний. Його становлять обмінні відносини у сфері господарської діяльності при здійсненні товарно-грошових і нетоварних операцій. Рівність суб'єктів цих відносин є специфічною ознакою горизонтального сектору грошового обороту. За юридичною характеристикою ці відносини диспозитивні, оскільки виникають відповідно до волевиявлення суб'єктів.

Інший сектор включає сукупність відносин, що опосередковують безеквівалентний і безповоротний рух грошей. Цей сектор можна назвати бюджетно-податковим, одним з суб'єктів правовідносин в якому обов'язково виступає держава в особі уповноваженого органу. Ці правовідносини характеризуються як відносини «влади-підпорядкування» і виникають у зв'язку з виконанням одним із суб'єктів обов'язку, встановленого в імперативних правових нормах. Наприклад, виконання податкового обов'язку породжує безеквівалентний і безповоротний рух грошових коштів від платника податків до відповідного бюджету чи державного цільового фонду. У самому понятті податку закладені ознаки, ідентичні особливостям цього сектору грошового обороту. Рух грошових коштів у процесі бюджетного фінансування також позбавлений ознаки еквівалентності й поворотності. Особливості бюджетно-податкового сектору грошового обороту зумовлює сфера його реалізації — фінансова діяльність держави.

Значну кількість відносин у структурі грошового обороту становлять розрахункові відносини, тобто відносини, що виникають між їх

<sup>1</sup> Див.: Козлов Г. А. О количестве денег, необходимых в социалистическом хозяйстве / Г. А. Козлов // Вопросы экономики. — 1957. — № 2. — С. 34.

учасниками з приводу передачі (перерахування) певних грошових сум. Визначення термінів «безготівкові розрахунки» та «готівкові розрахунки» міститься у нормативно-правових актах Національного банку України.

Так, Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженою постановою Правління Національного банку України від 21 січня 2004 р. № 22, встановлено, що «*безготівкові розрахунки* — це перерахування певної суми коштів з рахунків платників на рахунки одержувачів коштів, а також перерахування банками за дорученням підприємств і фізичних осіб коштів, унесених ними готівкою в касу банку, на рахунки одержувачів коштів. Ці розрахунки проводяться банком на підставі розрахункових документів на паперових носіях чи в електронному вигляді». Слід звернути увагу на те, що в Положенні про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затвердженій постановою Правління Національного банку України від 15 грудня 2004 р. № 637, дається трактування терміна «*готівкові розрахунки*»: це «платежі готівкою підприємств, підприємців і фізичних осіб за реалізовану продукцію (товари, виконані роботи, надані послуги) і за операціями, що безпосередньо не пов'язані з реалізацією продукції (товарів, робіт, послуг) та іншого майна».

Таким чином, розрахункове правовідношення виникає кожного разу, коли законом чи договором встановлюється обов'язок конкретного суб'єкта щодо здійснення грошового платежу. Такий обов'язок може виникати на підставі: а) закону (сплата податків, зборів, інших обов'язкових платежів); б) рішення державного органу (наприклад, справляння адміністративного штрафу, пені у зв'язку з несвоєчасним погашенням податкового зобов'язання); в) договору (перерахування грошової суми контрагенту в цивільно-правових зобов'язаннях, або виплата заробітної плати працівнику відповідно до умов трудового договору). Разом з тим підставою виникнення розрахункових правовідносин може бути й волевиявлення одного з суб'єктів, спрямоване на перерахування певної грошової суми на користь іншого суб'єкта.

Розрахункові відносини охоплюють дві сфери грошового обороту: готівкову й сферу безготівкових розрахунків. Підтвердженням цієї позиції може бути конструкція розрахункового правовідношення, що наведена у п. 2. 2 Положення про ведення касових операцій у націо-

нальній валюті України, затвердженого постановою Правління Національного банку України від від 15 грудня 2004 р. № 637: «Підприємства (підприємці) здійснюють розрахунки готівкою між собою і з фізичними особами (громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, які не здійснюють підприємницької діяльності) через касу як за рахунок готівкової виручки, так і за рахунок коштів, одержаних із банків. Зазначені розрахунки проводяться також шляхом переказу готівки для сплати відповідних платежів». Таким чином, розглядаючи розрахункові правовідносини, варто підкреслити, що дані правовідносини виникають не тільки при здійсненні безготівкових розрахунків. Визначальним моментом для констатації розрахункового правовідношення є наявність зв'язку між його суб'єктами — платником і одержувачем із приводу перерахування визначеної грошової суми. Наявність у суб'єктному складі даного правовідношення установи банку варто розглядати як специфічну і конститутивну ознаку системи безготівкових розрахунків, як підсистеми розрахункових правовідносин.

Готівковий обіг не можна зводити лише до готівкових розрахунків. Якщо виходити з поняття готівкового обігу, наведеного в Інструкції про організацію роботи з готівкового обігу установами банків України, то це — обіг у готівковій формі законних платіжних засобів (банкнот та розмінної монети), які обслуговують потреби економіки країни. Таким чином, обсяг поняття «готівковий обіг» включає відносини, що прямо не пов'язані зі здійсненням готівкових розрахунків. Наприклад, виготовлення, інкасація, перевезення, зберігання грошових знаків передбачає їх рух, але при цьому готівка не виконує функції засобу платежу, а тому ці відносини не є розрахунковими.

## **§ 6. Правове регулювання готівкового обігу та безготівкових розрахунків**

Усі грошові знаки є упредметненою в тому чи іншому матеріалі грошовою формою, так званою готівкою. Основним нормативно-правовим актом, що визначає порядок ведення касових операцій у національній валюті України підприємствами (підприємцями), а також окремі питання організації банками роботи з готівкою, є Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Украї-

ні (затв. постановою Правління НБУ від 15.12.2004 р. № 637), згідно з п. 2 якого підприємства (підприємці), які відкрили поточні рахунки в банках і зберігають на цих рахунках свої кошти, здійснюють розрахунки за своїми грошовими зобов'язаннями, що виникають у господарських відносинах, пріоритетно в безготівковій формі (з дотриманням чинних обмежень) у порядку, установленому законодавством України.

Здійснення таких готівкових розрахунків проводиться підприємствами (підприємцями) між собою та з фізичними особами, які не здійснюють підприємницької діяльності, через касу як за рахунок готівкової виручки, так і за рахунок коштів, одержаних із банків. Такі розрахунки проводяться також шляхом переказу готівки для сплати відповідних платежів. Підприємства (підприємці) здійснюють облік операцій з готівкою у відповідних книгах обліку.

Гранична сума готівкового розрахунку одного підприємства (підприємця) з іншим підприємством (підприємцем) протягом одного дня за одним або кількома платіжними документами встановлюється постановою Правління Національного банку України. Платежі понад зазначену граничну суму проводяться виключно в безготівковій формі. Кількість підприємств (підприємців), з якими здійснюються розрахунки протягом дня, не обмежується.

Види безготівкових розрахунків визначаються законами та прийнятими на їх основі нормативно-правовими актами Національного банку України. Так, згідно з п. 1.13 Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті (затв. постановою НБУ від 21.01.2004 р. № 22) можливо використання при проведенні розрахункових операцій таких видів платіжних інструментів: меморіального ордера; платіжного доручення; платіжної вимоги-доручення; платіжної вимоги; розрахункового чека, акредитива. Передбачена також можливість використання веселів та спеціальних платіжних засобів, зокрема платіжних карток (у тому числі корпоративних платіжних карток). Клієнти банків для здійснення розрахунків самостійно обирають передбачені платіжні інструменти (за винятком меморіального ордера) і зазначають їх під час укладення договорів.

Сутність і природа руху безготівкових коштів ґрунтується на такому явищі, як документообіг, який є системою оформлення, використання та руху розрахункових документів, що відбивають переміщення грошових знаків, які обліковуються на банківських рахунках.

Для здійснення безготівкових розрахунків істотне значення має система розрахунків, яка відкривається клієнтам банків. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» від 5 квітня 2001 р. № 2346-III<sup>1</sup> банки мають право відкривати своїм клієнтам вкладні (депозитні), поточні та кореспондентські рахунки.

Водночас слід зазначити, що поряд з банківською системою функціонує і система рахунків, які відкриваються в органах Державного казначейства України згідно з порядком відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства України (затв. наказом ДКУ від 02.12.2002 р. № 221). Рахунки, які відкриваються в органах Державного казначейства України, відповідно до порядку їх функціонування та призначення коштів поділяються на бюджетні та небюджетні.

Бюджетними є рахунки, які відкриваються в органах ДКУ для забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів. Серед них виокремлюються:

– бюджетні рахунки для зарахування надходжень (рахунки за надходженнями) — рахунки для зарахування доходів бюджетів, надходжень у частині повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредиторів, у тому числі залучених державою або під державні гарантії;

– бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами — рахунки для здійснення операцій за асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у Державному та місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів;

– інші бюджетні рахунки — рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх та зовнішніх боргових зобов'язань держави та в інших випадках, визначених нормативно-правовими актами;

– рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів — рахунки, які відкриваються для обліку операцій з фінансування бюджетів, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

Небюджетними є рахунки, які відкриваються органами ДКУ у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, підприємствам, установам, організаціям за операціями, що не відносяться до операцій за виконанням бюджетів.

## **Контрольні питання**

1. Розкрийте зміст банківської системи України
2. Правовий статус Національного банку України
3. Як здійснюється банківське регулювання в Україні?
4. У чому суть банківського нагляду?
5. Яку структуру має грошова система України?
6. Розкрийте правову природу грошового обороту.
7. Правове регулювання готівкового обігу.
8. Правове регулювання безготівкових розрахунків.

## Розділ 14

# Правові основи валютного регулювання і валютного контролю

### § 1. Поняття валюти та валютних цінностей

Нормативне визначення змісту понять «валюта» та «валютні цінності» має безпосереднє значення в процесі організації системи валютного регулювання і валютного контролю в державі, адже саме через вказані поняття законодавець визначає перелік валютних операцій, порядок проведення яких регламентується нормативно-правовими актами валютного законодавства.

Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. поняття «*валютні цінності*» включає такі елементи:

– валюта України — грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів<sup>1</sup>, монет і в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти на рахунках, у внесках в банківських та інших кредитно-фінансових установах;

– платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, бони, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, ощадні книжки, інші фінансові та банківські документи), виражені у валюті України;

– іноземна валюта — іноземні грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної держави, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові

<sup>1</sup> Казначейські білети не можуть бути включені до грошових знаків, які перебувають в обігу в Україні, оскільки згідно з ч. 2 ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» готівка перебуває в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Випуск грошових знаків в інших формах чинним законодавством не передбачається.



на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти у грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, що перебувають на рахунках або вносяться до банківських та інших кредитно-фінансових установ за межами України;

– платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, бони, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи), виражені в іноземній валюті або банківських металах;

– банківські метали — це золото, срібло, платина, метали платинової групи, доведені (афіновані) до найвищих проб відповідно до світових стандартів, у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів.

У системі валютних цінностей особливий статус має валюта України. Законом України від 5 квітня 2001р. «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» визначено, що «гривня як грошова одиниця (національна валюта) є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України для проведення переказів».

Важливою характеристикою національних валют є поняття *конвертованості*. У загальному вигляді конвертованість валюти визначається регламентованим внутрішньодержавним законодавством та міжнародно-правовими актами порядком обміну національної валюти на іноземну. Основу конвертованості становить постійний взаємозв'язок грошового обігу країни з грошовим обігом інших країн через механізм валютного ринку і валютного курсу<sup>1</sup>.

Залежно від обсягу обмежень на обмін валюти слід вирізняти три типи конвертованості:

1) конвертованість за поточними операціями — характеризується відсутністю валютних обмежень за поточними операціями;

2) конвертованість за операціями, пов'язаними з рухом капіталу, означає відсутність обмежень при здійсненні відповідної групи валютних операцій, визначених національним валютним законодавством;

3) повна конвертованість валюти передбачає відсутність будь-яких обмежень при здійсненні валютних операцій як резидентами, так і нерезидентами окремої держави.

<sup>1</sup> Валютное регулирование в системе государственного управления экономикой : учебник / под общ. ред. В. М. Крашенинникова. – М., 2003. – С. 90.

Повністю конвертованою є валюта, яка відповідає вимогам внутрішньої та зовнішньої конвертованості. Внутрішня конвертованість означає, що кожний громадянин даної країни, який має платіжні засоби в національній валюті, має право без обмежень та без перешкод переказувати їх за кордон або вільно обмінювати на іноземні платіжні засоби згідно зі встановленим обмінним курсом. Зовнішня конвертованість передбачає право іноземного суб'єкта без обмежень розпоряджатися національними платіжними засобами, і в першу чергу обмінювати їх на іноземні платіжні засоби за встановленим курсом<sup>1</sup>.

За ступенем конвертованості національні валюти поділяються на вільно конвертовані, частково конвертовані та неконвертовані. В основі цієї класифікації лежить наявність або відсутність валютних обмежень, що зумовлює відповідну сферу використання конкретної валюти. Відповідно до Класифікатора іноземних валют, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 4 лютого 1998 р. № 34, вільно конвертовані валюти поділяються на дві групи. До першої групи належать валюти, які широко використовуються для здійснення платежів за міжнародними операціями та продаються на головних валютних ринках світу і дозволяються для здійснення інвестицій в Україну, та банківські метали. Другу групу становлять валюти, які не використовуються широко для здійснення платежів за міжнародними операціями та не продаються на головних валютних ринках світу.

Неконвертованими є валюти країн, в яких за всіма видами валютних операцій існують валютні обмеження. Такі валюти перебувають в обігу лише в одній країні. Неконвертованими є валюти держав, які не ратифікували Договір про Міжнародний валютний фонд, яким передбачено незастосування обмежень за платежами та переказами за поточними міжнародними угодами, а також відмова від будь-яких дискримінаційних заходів або практики множинності валютних курсів.

Особливе місце у класифікації валют займають *резервні валюти*. Резервними є валюти держав, у яких центральні банки інших країн та міжнародні фінансові інститути формують власні валютні резерви. Такими валютами є валюти найбільш економічно розвинутих країн: долар США, британський фунт стерлінгів, швейцарський франк, колективна валюта держав Європейської валютної системи — євро.

<sup>1</sup> Про зміст конвертованості див. докладніше: Эбке В. Международное валютное право : пер. с нем. / В. Эбке. – М., 1997. – С. 19–23.

## § 2. Зміст валютного регулювання

Формою реалізації валютної політики держави є валютне регулювання. Під *валютним регулюванням* слід розуміти спеціальний правовий режим реалізації валютних відносин, який передбачає комплекс заходів, що здійснюються уповноважені державні органи, спрямованих на організацію функціонування внутрішнього валютного ринку в державі та визначення порядку проведення валютних операцій.

Залежно від сфери здійснення слід вирізняти два рівня валютного регулювання: міжнародне та внутрішньодержавне. Міжнародне валютне регулювання здійснюється міжнародними фінансово-кредитними організаціями (головним чином Міжнародним валютним фондом) з метою створення єдиного валютного простору, що забезпечує вільний обмін товарами та послугами у світовому економічному просторі. Цілями міжнародного валютного регулювання є стимулювання валютної стабільності, забезпечення механізму валютного регулювання у відносинах між державами та запобігання конкуруючого знецінення валют, а також встановлення системи багатосторонніх платежів за поточними угодами між державами та скасування валютних обмежень, що перешкоджають росту світової торгівлі<sup>1</sup>.

Організація системи валютного регулювання передбачає певні цілі:

- встановлення та реалізація певного порядку проведення операцій з валютними цінностями на внутрішньому валютному ринку, порядку переміщення валютних цінностей за кордон або на його територію з-за кордону та режиму здійснення іноземних інвестицій;
- забезпечення і захист права власності на валютні цінності;
- регламентація міжнародних розрахунків;
- підтримання стабільного курсу національної валюти та національного платіжного балансу;
- забезпечення необхідного (інтеграційного або ізоляційного) режиму взаємодії країни зі світовим валютним ринком<sup>2</sup>.

Побудова системи валютного регулювання передбачає врахування групи принципів, серед яких:

- єдність і цілісність системи валютного регулювання, що забезпечується формуванням єдиної нормативно-правової бази, поширенням

<sup>1</sup> Стаття 1 Договору про МВФ // Эбке В. Международное валютное право : пер. с нем. – С. 307.

<sup>2</sup> Тосунян Г. А. Валютное право Российской Федерации : учеб. пособие / Г. А. Тосунян, А. В. Емелин. – М., 2003. – С. 20.

дії валютних обмежень на всій території держави, єдиним порядком проведення валютних операцій;

– захист національної валюти України та забезпечення стабільності на внутрішньому валютному ринку;

– стабільність, що передбачає незмінність окремих елементів системи валютного регулювання, зокрема, валютних обмежень та порядку проведення валютних операцій;

– гнучкість — система валютного регулювання повинна коригуватися залежно від стану внутрішнього валютного ринку, загального макроекономічного стану в країні та тенденцій розвитку світового валютного ринку;

– стимулювання розвитку міжнародного економічного співробітництва з метою поліпшення інвестиційного клімату в країні та вирівнювання платіжного балансу.

Основним елементом національної системи валютного регулювання є *валютні обмеження*. Валютні обмеження слід розглядати як систему державних заходів, спрямованих на встановлення порядку проведення валютних операцій. Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» передбачає можливість використання валютних обмежень як засобу валютного регулювання: відповідно до п. 2 ст. 2 вказаного Декрету «резиденти і нерезиденти мають право здійснювати валютні операції з урахуванням обмежень, встановлених цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України». При цьому використовуються різні правові засоби: ліцензування валютних операцій, лімітування або заборона проведення окремих валютних операцій певними суб'єктами валютних відносин.

Залежно від типу валютних операцій (поточних або операцій, пов'язаних з рухом капіталу) застосовується різний перелік валютних обмежень. У системі валютних обмежень, що діють в Україні, слід виокремити:

– обмеження, пов'язані з ліцензуванням валютних операцій;

– обмеження, що зумовлені встановленням порядку придбання іноземної валюти за дорученням і за рахунок резидентів на міжбанківському валютному ринку України з метою забезпечення виконання їх зобов'язань за зовнішньоекономічними контрактами;

– обмеження, пов'язані з використанням іноземної валюти як засобу платежу на території України;

- обмеження, пов'язані зі встановленням обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті на користь резидентів — юридичних осіб;
- обмеження, пов'язані зі встановленням порядку здійснення розрахунків в іноземній валюті;
- обмеження, пов'язані з відкриттям та використанням валютних рахунків резидентами за межами України;
- обмеження, пов'язані з відкриттям та використанням рахунків у національній валюті нерезидентами на території України;
- обмеження, пов'язані з переміщенням готівкової національної та іноземної валюти фізичними особами та юридичними особами через митний кордон України.

Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» до *валютних операцій* належать:

- операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності, що здійснюються між резидентами у валюті України;
- операції, пов'язані з використанням валютних цінностей у міжнародному обігу як засобу платежу, з передаванням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких є валютні цінності;
- операції, пов'язані з ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей.

*Суб'єкти валютних відносин* поділяються на дві групи: резидентів та нерезидентів. Резидентами є:

- фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі ті, що тимчасово перебувають за кордоном;
- юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність на підставі законів України;
- дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії і представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності.

Нерезидентами є:

- фізичні особи (іноземні громадяни, громадяни України, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території

України, в тому числі ті, що тимчасово перебувають на території України;

– юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням за межами України, які створені й діють відповідно до законодавства іноземної держави, у тому числі юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності з участю юридичних осіб та інших суб'єктів підприємницької діяльності України;

– розташовані на території України іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва, міжнародні організації та їх філії, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також представництва інших організацій і фірм, які не здійснюють підприємницьку діяльність на основі законів України.

Резиденти і нерезиденти мають право бути власниками валютних цінностей, що знаходяться на території України. Резиденти мають право бути власниками також валютних цінностей, що знаходяться за межами України, крім випадків, передбачених законодавчими актами України.

З метою організації та здійснення валютного регулювання окремі державні органи наділяються відповідними повноваженнями у цій сфері. Такими органами в Україні є Національний банк України та Кабінет Міністрів України.

Відповідно до Закону України від 20 травня 1999 р. «Про Національний банк України» (п. 14 ст. 7) Національний банк України здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення платежів в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за комерційними банками та іншими кредитними установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення операцій з валютними цінностями.

Діяльність Національного банку України щодо операцій з валютними цінностями регламентується розділом VIII Закону «Про Національний банк України». Національний банк України діє як уповноважена державна установа при застосуванні законодавства України про валютне регулювання і валютний контроль.

До компетенції Національного банку України у сфері валютного регулювання належить:

- 1) видання нормативних актів щодо ведення валютних операцій;

2) видача та відкликання ліцензій, здійснення контролю за діяльністю банків та інших установ, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення операцій з валютними цінностями;

3) встановлення лімітів відкритої валютної позиції для банків та інших установ, які купують та продають іноземну валюту.

Згідно з Декретом «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» Національний банк:

– здійснює валютну політику, виходячи з принципів загальної економічної політики України<sup>1</sup>;

– складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України;

– контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;

– визначає у разі необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;

– видає у межах, передбачених цим Декретом, обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;

– установлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених в іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях;

– установлює єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;

– забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Кабінет Міністрів України згідно з п. 2 ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» у сфері валютного регулювання:

– визначає і подає на затвердження до Верховної Ради України ліміт зовнішнього державного боргу України;

---

<sup>1</sup> Законом «Про Національний банк України» (ст. 46) визначені форми валютної політики. При здійсненні дисконтної валютної політики Національний банк України змінює облікову ставку Національного банку для регулювання руху капіталу та балансування платіжних зобов'язань, а також коригування курсу грошової одиниці України до іноземних валют. Національний банк України здійснює девізну валютну політику на підставі регулювання курсу грошової одиниці України до іноземних валют шляхом купівлі та продажу іноземної валюти на фінансових ринках.

- бере участь у складанні платіжного балансу України;
- забезпечує виконання бюджетної та податкової політики України в частині, що стосується руху валютних цінностей;
- забезпечує формування і виступає розпорядком Державного валютного фонду України;
- визначає порядок використання надходжень у міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, які використовуються у торговельному обороті з іноземними державами, а також у неконвертованих, які використовуються у неторговельному обороті з іноземними державами на підставі положень міжнародних договорів України.

### § 3. Валютний контроль

Валютний контроль є специфічним видом фінансового контролю. *Валютний контроль* слід розглядати як комплекс заходів, що здійснюють спеціально уповноважені державні органи та інші суб'єкти, спрямованих на забезпечення додержання учасниками валютних правовідносин валютного законодавства України при проведенні валютних операцій.

Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» (п. 1 ст. 12) визначено, що валютні операції за участю резидентів і нерезидентів підлягають валютному контролю. Валютному контролю підлягають також зобов'язання щодо декларування валютних цінностей та іншого майна резидентів, яке перебуває за межами України.

Валютний контроль поширюється на всі валютні операції, які виступають його об'єктом. Серед основних напрямів валютного контролю слід виділити такі:

- перевірка наявності ліцензій на здійснення валютних операцій, які підпадають під режим ліцензування згідно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»;
- перевірка додержання порядку реєстрації Національним банком України договорів, які передбачають виконання резидентами боргових зобов'язань перед нерезидентами за кредитами та позиками в іноземній валюті;
- перевірка правомірності відкриття та використання банківських рахунків резидентами за межами України;



– виконання резидентами вимог щодо порядку та термінів декларування валютних цінностей та іншого майна, що перебуває за межами України;

– виконання зобов'язань щодо обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті на користь резидентів — юридичних осіб;

– перевірка додержання валютного законодавства при переміщенні валютних цінностей через митний кордон України;

– своєчасність та повнота подання встановленої Національним банком України звітності про валютні операції.

Валютний контроль виконує такі функції:

– забезпечується режим законності при проведенні валютних операцій;

– здійснення валютного контролю дозволяє попереджати правопорушення у валютній сфері;

– у процесі здійснення валютного контролю виявляються факти порушення валютного законодавства та застосовуються заходи юридичної відповідальності.

Суб'єкти, що здійснюють валютний контроль, поділяються на дві групи. Першу групу становлять органи валютного контролю. Відповідно до п. 1 ст. 12 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» головним органом валютного контролю є Національний банк України, який:

– здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не віднесених до компетенції інших державних органів;

– забезпечує виконання уповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю згідно з валютним законодавством України.

Органом валютного контролю також є Державна податкова адміністрація України. Відповідно до п. 1 ст. 8 Закону України у редакції від 24 грудня 1993 р. «Про державну податкову службу в Україні» функцією Державної податкової адміністрації України є виконання безпосередньо, а також організація роботи державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій, пов'язаної зі здійсненням контролю за додержанням законодавства про валютні операції.

Державна митна служба України як орган валютного контролю здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Другу групу суб'єктів, що здійснюють контроль за порядком проведення валютних операцій, становлять агенти валютного контролю. На відміну від органів валютного контролю агенти не мають права видавати нормативно-правові акти, що регулюють порядок здійснення валютного контролю. Компетенція агентів валютного контролю обмежується реалізацією контрольних повноважень за додержанням валютного законодавства резидентами та нерезидентами.

Відповідно до п. 1. 2 Положення про валютний контроль, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 8 лютого 2000 р. № 49, функції агента валютного контролю — обов'язки уповноваженого банку, іншої фінансової установи та національного оператора поштового зв'язку, які отримали від Національного банку генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій, щодо здійснення контролю за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці установи. Зміст такого контролю полягає в запобіганні уповноваженими банками, іншими фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку проведенню резидентами і нерезидентами через ці установи незаконних валютних операцій та/або своєчасному інформуванні уповноваженими банками, іншими фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку у випадках та в порядку, установлених законодавством, у тому числі нормативно-правовими актами Національного банку, відповідних державних органів про порушення резидентами і нерезидентами законодавства, пов'язаного з проведенням ними валютних операцій.

## **§ 4. Відповідальність за порушення валютного законодавства**

Порушення встановлених правил проведення валютних операцій є підставою притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства. Санкції за порушення валютного законодавства передбачені:

– п. 2 ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»;

ст. 2 Указу Президента України від 27 червня 1999 р. «Про врегулювання порядку одержання резидентами кредитів, позик в іноземній

валюти від нерезидентів та застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства»;

– розділом 2 Положення про валютний контроль, затверджене постановою Правління Національного банку України від 8 лютого 2000 р. № 19.

Залежно від особливостей порушень валютного законодавства їх суб'єктів слід умовно розділити на дві групи: перша — банки та інші фінансові установи, друга — резиденти і нерезиденти, що здійснюють валютні операції.

Банки та інші фінансові установи несуть відповідальність у таких випадках порушення валютного законодавства:

– у разі порушення встановленого порядку ліцензування валютних операцій до банків та інших фінансових установ застосовуються санкції у вигляді: а) штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) валютних цінностей, що були предметом незаконних валютних операцій; б) виключенням банку з Реєстру банків, їх філій та представництв, валютних бірж і фінансових установ;

– у разі невиконання уповноваженими банками зобов'язань щодо купівлі іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів з метою забезпечення виконання зобов'язань резидентів до банків застосовуються санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України або штрафу;

– у разі нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю до банків застосовуються санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України або штрафу.

Відповідальність резидентів і нерезидентів за порушення правил проведення валютних операцій настає у таких випадках:

– у разі здійснення резидентами і нерезидентами валютних операцій без одержання індивідуальної ліцензії Національного банку України, до них застосовується штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) валютних цінностей, що були предметом незаконних валютних операцій;

– у разі здійснення розрахунків між резидентами і нерезидентами в межах торговельного обороту без участі уповноваженого банку або здійснення розрахунків між резидентами і нерезидентами в межах торговельного обороту у валюті України на резидента накладається штраф у розмірі, еквівалентному сумі валютних цінностей, що використовувалися при розрахунках;

– у разі невиконання резидентами вимог щодо порядку та строків декларування валютних цінностей та іншого майна вони несуть відповідальність у вигляді штрафу в розмірі: а) 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний звітний період; б) 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення порядку декларування;

– несвоєчасне подання, приховування або перекручення встановленої Національним банком України звітності про валютні операції тягне за собою накладення штрафу в розмірі 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– у разі одержання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів без реєстрації в Національному банку договорів, які передбачають виконання резидентами боргових зобов'язань перед нерезидентами за запозиченими в них кредитами, позиками в іноземній валюті, за винятком тих випадків, за яких законодавство України дозволяє здійснення таких операцій без реєстрації договорів, тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній 1 % від суми одержаного кредиту чи позики в іноземній валюті, що перерахована в національну валюту України за офіційним курсом гривні до іноземних валют та банківських металів, установленим Національним банком на день одержання кредиту, позики, з подальшою обов'язковою реєстрацією зазначених договорів.

Указані санкції застосовуються Національним банком України до банків та інших фінансових установ, органами державної податкової служби — до інших резидентів і нерезидентів.

Порядок застосування Національним банком України санкцій до банків та інших фінансово-кредитних установ регламентується розділом 3 Положення про валютний контроль.

Відповідно до п. 3. 2 цього Положення у разі виявлення порушень валютного законодавства з боку банків, інших фінансових установ або національного оператора поштового зв'язку складають протокол, який вручається керівникові (посадовій особі, яка виконує його обов'язки) банку, іншої фінансової установи або національного оператора поштового зв'язку чи їх відокремленого структурного підрозділу, що перевірявся (перевірялася). За кожним випадком порушення складається окремий протокол, до якого можуть додаватись інші документи, які свідчать про факти порушень. Допускається складання одного протоколу за умови, що загальна сума штрафу від цього не зміниться, якщо під час реалізації одно-

го договору було здійснено кілька однотипних порушень валютного законодавства. Уповноважені працівники Національного банку після складання протоколу зобов'язані запропонувати особі, якій вручено цей протокол, надати пояснення за кожним фактом порушення.

Підставою для застосування Національним банком України і його територіальними управліннями санкцій можуть бути:

матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками центрального апарату та територіальних управлінь Національного банку України;

– матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками центрального апарату та територіальних управлінь Національного банку;

– матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками державних органів валютного контролю;

– матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками державних контрольних і правоохоронних органів, які не належать до органів валютного контролю;

– інші матеріали, які свідчать про факти порушення банками, іншими фінансовими установами або національним оператором поштового зв'язку валютного законодавства і щодо яких здійснюється перевірка цих фактів.

У разі виявлення державними органами валютного контролю та державними контрольними і правоохоронними органами порушення банками, іншими фінансовими установами або національним оператором поштового зв'язку валютного законодавства складається акт чи довідка про перевірку, які разом з копіями документів, що підтверджують факт порушення, надсилаються до територіальних управлінь Національного банку за місцем проведення зазначених перевірок. Уповноважені працівники територіальних управлінь Національного банку здійснюють аналіз отриманих матеріалів та в разі наявності складу правопорушення здійснюють необхідні дії.

Матеріали про порушення валютного законодавства залежно від суми штрафу розглядають та приймають рішення про застосування санкцій:

– до 10 тис. доларів США — начальники територіальних управлінь Національного банку України;

– до 50 тис. доларів США — директор Департаменту валютного контролю та ліцензування Національного банку України;

– до 100 тис. доларів США — Голова Національного банку України та його заступники.

Санкції у вигляді позбавлення ліцензії, виключення з Реєстру банків, їх філій та представництв, валютних бірж і фінансово-кредитних установ, застосування штрафу, що перевищує суму, еквівалентну 100 тис. доларів США, застосовуються виключно на підставі постанови Правління Національного банку України.

Така Постанова надсилається поштою з повідомленням про вручення порушнику, який протягом п'яти робочих днів після її отримання повинен перерахувати суму штрафу до Державного бюджету України.

Органи державної податкової служби застосовують штрафні санкції до резидентів і нерезидентів відповідно до процедури, визначеної в Порядку застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства, затвердженого наказом Державної податкової адміністрації України від 4 жовтня 1999 р. № 542.

Факти порушень валютного законодавства службова особа державної податкової служби оформляє актом документальної перевірки. Керівники та головні бухгалтери юридичних осіб, фізичні особи під час перевірки, що проводиться органами державної податкової служби, зобов'язані давати письмові роз'яснення з усіх питань, що виникають, підписати акт про проведення перевірки й виконувати вимоги органів державної податкової служби щодо усунення виявлених порушень податкового законодавства. У разі відмови керівника чи головного бухгалтера юридичної особи або фізичної особи від підписання акта перевірки службові особи органу державної податкової служби складають акт довільної форми, що засвідчує факт такої відмови.

Рішення про застосування штрафних санкцій за наслідками розгляду матеріалів перевірки приймає керівник (заступник) державної податкової інспекції у місті (районі), який розглядав матеріали перевірки, не пізніше десяти днів від дня складання акта перевірки. Якщо сума штрафу перевищує 100 тис. доларів США, рішення приймається за згодою:

– від 100 тис. доларів США до 1 млн доларів США — голови (заступника) державної податкової адміністрації України в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі;

– від 1 млн доларів США — голови (заступника) Державної податкової адміністрації України.

Нараховані за результатами документальних перевірок штрафні санкції підлягають зарахуванню до Державного бюджету України не пізніше п'яти днів від вручення резиденту або нерезиденту рішення про накладення штрафу.

## **Контрольні питання**

1. Поняття валюти і валютних цінностей.
2. Розкрийте зміст валютного регулювання.
3. У чому полягає сутність валютного контролю?
4. Яка відповідальність встановлена за порушення валютного законодавства?

## Розділ 15

# Публічно-правова природа ціноутворення в Україні

## § 1. Зміст державного регулювання цін і тарифів

Регулювання ціноутворення здійснюється комплексом правових норм. Значна частина їх представлена цивільно-правовими нормами, що регулюють договірні ціни, здійснюючи це диспозитивними методами. Активну роль у формуванні цін відіграє також адміністративно-правове регулювання, що становить вже сферу публічно-правового впливу на ціни. У цьому разі йдеться про наділення компетентних державних органів повноваженнями по встановленню цін, тарифів, граничних коефіцієнтів їх росту, що реалізується як управлінська діяльність у фінансовій сфері. Важливо звернути увагу і на фінансово-правовий аспект у сфері ціноутворення. Крім особистої участі в опосередкуванні процесу руху публічних грошових фондів, необхідно враховувати, що структура ціни формується насамперед за рахунок фінансово-правових інструментів. Такі елементи ціни, як собівартість (валові витрати), прибуток, податок на додану вартість є предметом фінансово-правового регулювання. Саме в цьому аспекті і важливо розглянути фінансово-правові основи ціноутворення.

Об'єктивною основою існування ціни, організації ціноутворення, меж державно-правового регулювання цих аспектів є відображення вартості товарів, робіт, послуг, включених у процеси обміну. Ціни виступають як загальний вимірник вартості конкретних предметів. У тій чи іншій формі ціни існують історично довгий час і використовуються з виникнення товарно-грошових відносин. Відіграючи певною мірою обслуговуючу роль, ціна відображала зміст пануючих відносин, ієрархію класів, характер участі держави в ціновому регулюванні, закріпленні певних правових режимів ціноутворення, гарантування і забезпеченості цін.

Найчастіше ціна аналізується як атрибут договірних відносин, умова будь-якого відплатного договору, індивідуалізації відносин обміну. У цьому аспекті ціна конкретизує обов'язки контрагентів; пред-



ставляє кошти додаткового узгодження умов про кількість відчужуваного майна; виражає ступінь виконання умов договору, змінює або припиняє право вимог кредитора і юридичних обов'язків боржника<sup>1</sup>. Таким чином, визначаючи відносини обміну і беручи участь у ньому, ціна сама стає предметом правового регулювання.

Участь цін в опосередкуванні руху грошових фондів відображає і деякі особливості цього процесу: по-перше, за допомогою цін устанавлюється певна еквівалентність у русі грошей і пов'язаних з ними матеріальних цінностей, гарантується адекватний облік вартості; по-друге, через цінові інструменти реалізуються функції фінансів (розподільча і контролююча); по-третє, за допомогою раціональної структури цін забезпечуються стимули для розвитку окремих сторін суспільного виробництва або, навпаки, його згортання. Політика ціноутворення, що є складовою частиною загальної економічної і соціальної політики України здійснюється відповідно до ст. 3 Закону України від 3 грудня 1990 р. «Про ціни і ціноутворення» і спрямована на забезпечення:

- рівних економічних умов і стимулів для розвитку усіх форм власності, економічної самостійності підприємств, організацій і адміністративно-територіальних регіонів;
- збалансованого ринку засобів виробництва, товарів і послуг;
- протидії монопольним тенденціям виробників продукції, товарів і послуг;
- об'єктивних співвідношень у цінах на промислову і сільськогосподарську продукцію, що забезпечують еквівалентність обміну;
- розширення сфери застосування вільних цін;
- підвищення якості продукції;
- соціальних гарантій, у першу чергу для низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, включаючи систему компенсаційних виплат у зв'язку із зростанням цін і тарифів;
- формування необхідних економічних гарантій для виробників;
- орієнтації цін внутрішнього ринку на рівень світового ринку.

Необхідність державного впливу на ціноутворення пов'язана з публічними інтересами, що визначаються формуванням порівнюваних частин бюджетів, фінансовим забезпеченням державних завдань і функцій, охороною навколишнього природного середовища, гарантіями со-

---

<sup>1</sup> Бельх В. С. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации : учебно-практ. пособие / В. С. Бельх, С. И. Винниченко. – М. : Изд-во «НОР-МА», 2002. – С. 12–13.

ціально незахищеним верствам населення. Останнє особливо важливе положення знайшло відображення в ст. 5 Закону України «Про ціни і ціноутворення», що регулює забезпечення соціального захисту населення від підвищення цін і тарифів. Так, відповідно до неї органи державної влади і управління України послідовно проводять у життя заходи для підтримки життєвого рівня населення, у першу чергу низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, шляхом введення компенсації збитків у зв'язку з підвищенням цін і тарифів, а також шляхом індексації доходів щодо соціально-економічних груп населення. У випадку утворення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги і послуги суспільного транспорту, що надаються громадянам України.

У цих умовах необхідно розмежовувати державне регулювання цін як форму втручання держави у вільні ринкові відносини і як форму забезпечення раціонального і збалансованого руху публічних грошових фондів. Державно-правове регулювання цін здійснюється через механізми фіксованих цін і тарифів, встановлення їх граничних розмірів, граничних коефіцієнтів зміни цін і рівня рентабельності. Через податки, інші види обов'язкових платежів податкового характеру, нормативи й інші елементи ціни відбувається державний вплив на процес формування ціни, обслуговування нею господарського обороту.

Державне регулювання цін не можна розглядати як форму довільного втручання держави в організацію ринкових відносин. Воно здійснюється через реалізацію механізмів, закріплених і урегульованих законодавством і націлене на забезпечення і дотримання об'єктивних нормативів формування ціни, співвідношення цін різного виду. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ціни і ціноутворення» законодавство України складається з цього Закону та інших актів законодавства України, що видаються відповідно до нього і поширюються на всі підприємства й організації незалежно від форм власності, підпорядкованості і методів організації праці і виробництва.

Державне регулювання цін чи тарифів передбачає застосування декількох методів<sup>1</sup>:

- а) установа фіксованих цін на товари, роботи, послуги;
- б) установа граничного рівня цін і граничних надбавок;

<sup>1</sup> Бельх В. С. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации : учеб.-практ. пособие / В. С. Бельх, С. И. Винниченко. – С. 179.

- в) установлення граничного рівня рентабельності і розмірів торгових надбавок і націнок;
- г) узгодження цін і тарифів при формуванні вільних цін і тарифів підприємствами-монополістами.

## ■ § 2. Функції та елементи ціни

Зміст ціни виражається в здійснюваних нею функціях, серед яких виділяються: облікова, розподільча, стимулююча.

1. *Облікова функція* визначається призначенням ціни як вимірника вартості, певного критерію при здійсненні обміну і реалізації. Ця функція відображає властивості ціни як міри вартості. Реалізуються подібні процеси шляхом визначення базисної собівартості (певних витрат на виробництво товарів, робіт, послуг) і нормативів чистого доходу, що у сумі і формують ціну. Облікова функція ціни, відображаючи критерії державного регулювання ціноутворення, виявляється і на рівні окремих суб'єктів господарювання, набуваючи принципового значення в правовій регламентації податкового і бухгалтерського обліку.

2. *Розподільча функція* забезпечує дію механізмів, що розмежовують певні складові частини вартості (матеріальні витрати, витрати на оплату праці, прибуток) і доведення їх у певних формах до суб'єктів. Розподільні механізми охоплюють і більш глобальні процеси — перерозподіл доходів між різними галузями, підприємствами, групами покупців товарів, одержувачів послуг за допомогою свідомого відхилення цін від вартості. Відбувається це найчастіше у випадках організації ціноутворення на сезонних виробництвах, у розвитку соціально значущих секторів (продукція дитячого асортименту, виробництво лікарських препаратів і т. д.), у галузях і виробництвах, що відчувають потребу в інноваційних введеннях, інвестиціях.

3. *Стимулююча функція* ціни передбачає активізацію в досягненні певних результатів діяльності, що погоджує комплекс інтересів держави, юридичних і фізичних осіб. Через цінові орієнтири визначаються найбільш пріоритетні напрямки діяльності, забезпечуються важливі для держави сфери розвитку.

Одним з найважливіших моментів у регулюванні ціноутворення є визначення його структури. У ряді випадків сюди включають базисну

(вихідну ціну) і націнки (надбавки і знижки)<sup>1</sup>. Під базисною ціною як правило розуміють ціну товару стандартної якості, що забезпечує просте відтворення, тоді як націнки дозволяють враховувати перспективні витрати, гарантувати одержання прибутку. Виходячи з подібних критеріїв і виділяють витратний і прибутковий елемент ціни.

Державне регулювання формуванням цін передбачає урахування декількох елементів, що становлять ціну. Виходячи з того, що ціна виступає грошовим вираженням вартості й одне з головних завдань у державному регулюванні ціноутворення — відображення об'єктивних витрат, що становлять вартість, головним елементом структури ціни є витрати. Ця частина ціни відображає витрати виробництва, необхідні для відтворення використаних ресурсів. Без їх відновлення неможливе просте відтворення, відновлення виробничого циклу. Перелік валових витрат виробництва і обігу, що становлять суму витрат у грошовій, матеріальній і нематеріальній формі, регулюється ст. 5 Закону України у ред. від 22 травня 1997 р. «Про оподаткування прибутку підприємств». До складу валових витрат включаються: суми будь-яких витрат, сплачені протягом звітного періоду в зв'язку з підготовкою, організацією, веденням виробництва, продажем продукції (робіт, послуг) і охороною праці; суми коштів або вартість майна, добровільно перераховані в Державний бюджет України або бюджети територіальних громад; суми коштів, перераховані підприємствами всеукраїнських об'єднань; суми коштів, внесені в страхові резерви; суми внесених податків і зборів; суми витрат, не враховані в минулих податкових періодах; суми безнадійної заборгованості; суми витрат, пов'язаних з поліпшенням основних фондів; суми зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування; витрати, пов'язані з виплатою або нарахуванням відсотків по боргових зобов'язаннях.

Другим елементом ціни є прибуток. Обґрунтоване визначення розміру прибутку, що включається в ціну, має важливе значення, оскільки, з одного боку, він є джерелом розширення і технічного удосконалювання виробництва, матеріального заохочення, з другого боку — його надмірне зростання може збільшити ціну, ускладнивши доступ споживачів до товарів, робіт, послуг. Саме тому важливо використовувати певні нормативи формування прибутку, систему граничних коефіцієнтів. Прибуток визначається як загальна сума доходів, отриманих про-

<sup>1</sup> Бельх В. С. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации : учеб.-практ. пособие / В. С. Бельх, С. И. Винниченко. – С. 20–21.

тягом звітнього періоду в матеріальній, нематеріальній або грошовій формі, скорегована на суму валових витрат і амортизаційних відрахувань (ст. 3 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»).

Третім елементом, що становить ціну, є податок на додану вартість. За своїм економічним змістом він є частиною централізованого чистого доходу держави, що через механізм ціноутворення надходить у Державний бюджет. Фактично усі податки є елементом ціни і необхідно розмежовувати, на якому етапі вони беруть участь у ціноутворенні і включаються в ціну виробництва (сплачуються за рахунок доходів виробника або відображаються на його витратах) або враховуються як елемент ціни реалізації (у такий спосіб представлені непрямі податки, що включаються в ціну як надбавка до ціни виробника).

### **§ 3. Система цін**

Регулюючи процеси обміну товарів, робіт, послуг, виконуючи об'єктивно властиві їм функції, ціни здійснюють це у певній системі, взаємозв'язку різних видів. Вони не можуть встановлюватися ізольовано, незалежно один від одного, а мають функціонувати в умовах економічно обгрунтованого співвідношення. Тільки в цих умовах можливий пропорційний розвиток окремих галузей, певне прогнозування господарських і соціальних процесів. Публічно-правове регулювання цієї сфери життєво важливе, оскільки співвідношення між різними видами цін, реалізація певних товарів, робіт, послуг за державними фіксованими цінами становить певну частину державних гарантій для соціально незахищених верств населення.

Сукупність різних видів цін може бути диференційована за різними напрямками. Одним з найбільш сталих принципів їх диференціації є розподіл цін залежно від сфери застосування:

1. Оптові ціни — застосовуються найчастіше у відносинах між виробниками, постачальниками, виконавцями і покупцями, замовниками. Різновидами оптових цін є оптові ціни промисловості, оптові ціни підприємства, закупівельні ціни.

2. Роздрібні ціни — в основі їх формування лежить оптова ціна і торгова надбавка. Подібний тип цін застосовується роздрібними організаціями, що реалізують товари населенню.

3. Кошторисні ціни — регулюють ціноутворення на будівельну продукцію, роботи, послуги і включають у себе компенсацію витрат підрядчика і його прибуток.

4. Тарифи — ціни, що представляють різновид, що регулює оборот товарів специфічної властивості — послуг. Залежно від характеру послуг, специфіки організації сфери обслуговування тарифи поділяються на оптові і роздрібні.

5. Зовнішньоторговельні ціни — застосовуються при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, експортно-імпортних операцій

Виходячи з положень статей 6–11 Закону України «Про ціни і ціноутворення» в Україні застосовуються вільні ціни і тарифи, державні фіксовані і регульовані ціни і тарифи.

Вільні ціни і тарифи встановлюються на всі види продукції, товари і послуги, за винятком тих, щодо яких здійснюється державне регулювання цін і тарифів. Вільні ціни формуються шляхом угоди осіб, які вступають у договірні відносини, і визначаються волею сторін.

Певною альтернативою вільним цінам є ціни регульовані. Однак у даному випадку необхідно розмежовувати два варіанти регульованих цін. У першому випадку мова йде фактично про індикативне регулювання, коли регульовані ціни, сформовані на основі угоди сторін, не можуть перевищувати або бути нижче певного рівня, визначеного компетентним державним органом. У другому випадку можна говорити про імперативне державне регулювання, коли встановлені державою фіксовані ціни є остаточним варіантом рівня ціни і ні продавець, ні покупець не вправі від них відхилитися.

Державне регулювання цін і тарифів здійснюється шляхом встановлення:

- державних фіксованих цін (тарифів);
- граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів.

У разі надмірного зростання цін, раніше виведених з-під контролю за рішенням Кабінету Міністрів України, виконавчих комітетів обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад, допускається тимчасове повернення до державного регулювання цін і тарифів. Державні фіксовані і регульовані ціни і тарифи встановлюються на ресурси, що впливають на загальний рівень і динаміку цін, на товари і послуги, що мають визначальне соціальне значення, а також на продукцію, товари і послуги, виробництво яких зосереджено на підпри-

ємствах, що займають монопольне положення на ринку. Державні фіксовані і регульовані ціни і тарифи встановлюються державними органами України. Ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги (у тому числі на електроенергію, природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку встановлюються Кабінетом Міністрів України за узгодженням з Верховною Радою України. Зміна рівня державних фіксованих і регульованих цін і тарифів на окремі види продукції, товарів, робіт і послуг здійснюється в порядку і термінах, що визначаються органами, що затверджують чи регулюють ціни (тарифи).

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про ціни і ціноутворення» особливий режим характерний для ціноутворення при здійсненні експортних і імпорتنих операцій. У цих умовах безпосередньо або через зовнішньоторговельного посередника в розрахунках із закордонними партнерами застосовуються контрактні (зовнішньоторговельні) ціни, що формуються відповідно до цін і умов світового ринку. Регулювання внутрішнього ціноутворення на експортну й імпорتنу продукцію (послуги) визначається Кабінетом Міністрів України.

З метою стабілізації цін на внутрішньому ринку, посилення боротьби з монопольними проявами і захисту інтересів вітчизняного виробника і населення постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 1998 «Про удосконалення порядку формування цін» встановлено, що формування і використання суб'єктами підприємництва вільних цін на території України здійснюється винятково в національній грошовій одиниці. Облік витрат у доларовому еквіваленті при формуванні цін є обґрунтованим тільки в частині імпоротної складової структури ціни.

## **§ 4. Органи ціноутворення**

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення» державний контроль за цінами здійснюється при встановленні і застосуванні державних фіксованих і регульованих цін і тарифів. При цьому контролюється правомірність їх застосування та додержання вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Контроль за дотриманням державної дисципліни цін здійснюється органами, на які ці функції покладені Урядом України. Подібний контроль здійснюється

ся у взаємодії з профспілками, товариствами споживачів та інших громадських організацій. Державні органи, що здійснюють контроль за цінами, їх посадові особи мають права, виконують обов'язки і несуть відповідальність, що передбачені Законом України «Про державну податкову службу в Україні», за винятком повноважень, що регулюють спеціальну податкову правосуб'єктність.

Основним органом, що організує ціноутворення в Україні, є Кабінет Міністрів. Статтею 4 Закону України «Про ціни і ціноутворення» закріплені його спеціальні повноваження в цій сфері, до яких належать:

- забезпечення здійснення державної політики цін;
- визначення переліку продукції, товарів і послуг, державних фіксованих і регульованих цін, що затверджуються відповідними органами державного управління;
- визначення повноважень органів державного управління у сфері встановлення і застосування цін (тарифів), а також контролю за цінами (тарифами).

Координація роботи по здійсненню політики цін, проведенню економічного аналізу рівня і динаміки цін, застосуванню заходів для регулювання цін і тарифів здійснюється відповідними державними органами управління України і їх структурних підрозділів. Формування кошторисної нормативної бази, визначення порядку її застосування в будівництві, контроль за дотриманням замовниками, проектними, будівельно-монтажними організаціями й іншими учасниками інвестиційної діяльності в нормативних документах і нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються з залученням коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ і організацій, здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань містобудування й архітектури.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевих рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25 грудня 1996 р. № 1548 з метою удосконалення системи державного регулювання цін (тарифів) були уточнені повноваження:

- у сфері регулювання (встановлення фіксованих і граничних рівнів цін (тарифів) торгових (постачальницько-збутових) надбавок, нормативів рентабельності, впровадження обов'язкового декларування змін) цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг —



центральної виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій;

– у сфері кошторисної нормативної бази і порядку її застосування в будівництві — Державного комітету будівництва, архітектури і житлової політики;

– у сфері регулювання заставних цін на скляну тару — Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій;

– у сфері регулювання переліку вітчизняних і імпортованих лікарських засобів і виробів медичного призначення, ціни на які підлягають державному регулюванню, — Міністерством охорони здоров'я за узгодженням з Міністерством економіки і з питань європейської інтеграції.

Додатком до постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевих рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25 грудня 1996 р. № 1548 були деталізовані повноваження центральних органів виконавчої влади Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад по регулюванню цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг.

Відповідальність за порушення державної дисципліни цін регулюється ст. 14 Закону України «Про ціни і ціноутворення». Відповідно до неї вся необґрунтовано отримана підприємством, організацією сума виторгу в результаті порушення державної дисципліни цін і діючого порядку визначення вартості будівництва, здійснюваного з залученням коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ, організацій, підлягають вилученню в дохід відповідного бюджету незалежно від підпорядкованості підприємства або організації. Крім цього, у позабюджетні фонди місцевих рад стягується штраф у дворазовому розмірі необґрунтовано отриманої суми виторгу. Зазначені суми списуються з рахунків підприємств і організацій у банківських установах за рішенням суду.

Ціни і тарифи, затверджені з порушенням законодавства по ціноутворенню, скасовуються Комітетом цін при Кабінеті Міністрів України. Особи, винні в порушенні порядку встановлення і застосування цін і тарифів, притягуються до адміністративної або кримінальної відповідальності.

## **Контрольні питання**

1. Поняття і функції ціни.
2. Які є методи державного регулювання цін і тарифів?
3. Розкрийте структуру ціни.
4. Наведіть класифікацію цін.
5. Органи ціноутворення України.

## Рекомендована література

1. Алисов, Е. А. Правовое регулирование валютных отношений в Украине [Текст] / Е. А. Алисов. – Харьков : Консум, 1998. – 142 с.
2. Алісов, Є. О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст] : монографія / Є. О. Алісов. – Х. : Фоліо, 2004. – 288 с.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар [Текст] / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – 320 с.
4. Воронова, Л. К. Фінансове право України [Текст] : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Дмитрик, О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений [Текст] : монографія / О. А. Дмитрик ; под ред. Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 160 с.
6. Заверуха, І. Б. Банківське право [Текст] : посіб. для студ. / І. Б. Заверуха. – Львів : Астролябія, 2002. – 222 с.
7. Кучерявенко, М. П. Податкові процедури: правова природа та класифікація [Текст] : монографія / М. П. Кучерявенко. – К. : Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2009. – 460 с.
8. Музика, О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством [Текст] : монографія / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
9. Музика, О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження) [Текст] : монографія / О. А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 256 с.
10. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України [Текст] / кол. авт.: В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Вороніна та ін. ; за заг. ред. П. В. Мельника ; ДПА України, Нац. Акад. ДПС України ; АПРн України, НДІ фін. права. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 416 с.
11. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины [Текст] / [Г. В. Бех, Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко и др.] ; под ред. Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Одиссей, 2005. – 416 с.
12. Нечай, А. А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів [Текст] : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 376 с.
13. Орлюк, О. П. Фінансове право [Текст] : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
14. Пришва, Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів [Текст] / Н. Ю. Пришва. – К. : Екс Об, 2003. – 280 с.
15. Савченко, Л. А. Правові основи фінансового контролю [Текст] : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
16. Савченко, Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст] : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. – 407 с.
17. Фінансово-правовий механізм формування дохідної частини бюджетів [Текст] / Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. Т. Капріца та ін. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2002. – 357 с.

# Зміст

## Загальна частина

<b>Розділ 1. Поняття фінансів. Фінансова діяльність держави</b> .....	3
§ 1. Поняття, ознаки та функції фінансів.....	3
§ 2. Фінансова система держави та її структура .....	9
§ 3. Фінансова діяльність держави.....	10
§ 4. Органи фінансової діяльності.....	15
Контрольні питання.....	18
<b>Розділ 2. Фінансове право в правовій системі України</b> .....	19
§ 1. Предмет і метод фінансового права .....	19
§ 2. Система фінансового права .....	24
§ 3. Джерела фінансового права .....	28
§ 4. Фінансове право в системі права.....	33
§ 5. Фінансове право як наука.....	36
Контрольні питання.....	38
<b>Розділ 3. Фінансово-правові норми і фінансові правовідносини</b> .....	39
§ 1. Поняття та види фінансово-правових норм .....	39
§ 2. Фінансові правовідносини: поняття, особливості та структура .....	42
§ 3. Види фінансових правовідносин.....	50
Контрольні питання.....	52
<b>Розділ 4. Правове регулювання фінансового контролю в Україні</b> .....	53
§ 1. Зміст фінансового контролю.....	53
§ 2. Класифікація фінансового контролю .....	55
§ 3. Методи фінансового контролю.....	59
§ 4. Органи, що здійснюють фінансовий контроль .....	63
§ 5. Незалежний контроль.....	66
Контрольні питання.....	69
<b>Розділ 5. Відповідальність за порушення фінансового законодавства: поняття та види</b> .....	70
§ 1. Місце відповідальності за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності.....	70
§ 2. Підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства.....	73
§ 3. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства.....	77

§ 4. Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства.....	79
Контрольні питання.....	81

## **Особлива частина**

<b>Розділ 6. Правове регулювання державних доходів і державних видатків.....</b>	<b>82</b>
§ 1. Поняття й основи правового регулювання державних і муніципальних доходів.....	82
§ 2. Поняття і види державних і муніципальних витрат.....	84
Контрольні питання.....	86
<b>Розділ 7. Поняття бюджету. Бюджетна система України.....</b>	<b>87</b>
§ 1. Поняття бюджету та його структура.....	87
§ 2. Бюджетна класифікація.....	91
§ 3. Бюджетна система України.....	97
§ 4. Доходи та видатки Державного бюджету України.....	100
§ 5. Доходи та видатки місцевих бюджетів.....	101
Контрольні питання.....	106
<b>Розділ 8. Бюджетний процес.....</b>	<b>107</b>
§ 1. Поняття, принципи та стадії бюджетного процесу.....	107
§ 2. Повноваження учасників бюджетного процесу.....	110
§ 3. Складання проектів Державного та місцевих бюджетів.....	115
§ 4. Розгляд та прийняття Державного і місцевих бюджетів.....	120
§ 5. Виконання Державного та місцевих бюджетів.....	124
§ 6. Підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання бюджетів.....	132
Контрольні питання.....	134
<b>Розділ 9. Міжбюджетні відносини.....</b>	<b>135</b>
§ 1. Міжбюджетні відносини: поняття, принципи та сутність.....	135
§ 2. Бюджетне регулювання: поняття і методи.....	141
Контрольні питання.....	146
<b>Розділ 10. Податкове право і податкова система України.....</b>	<b>147</b>
§ 1. Податкове право в системі фінансового права.....	147
§ 2. Податкова система.....	148
§ 3. Поняття, ознаки та функції податку.....	150
§ 4. Правовий механізм податку.....	160
§ 5. Загальна характеристика податків та зборів (обов'язкових платежів), що справляються в Україні.....	162
Контрольні питання.....	201

<b>Розділ 11. Правовий режим державного кредиту та державного боргу</b> .....	202
§ 1. Поняття державного кредиту. Види державних запозичень .....	202
§ 2. Державний борг: поняття та види .....	205
§ 3. Управління державним внутрішнім боргом .....	208
Контрольні питання .....	211
<b>Розділ 12. Правові основи державного страхування</b> .....	212
§ 1. Загальна характеристика страхування. Особливості державного страхування.....	212
§ 2. Види страхування .....	217
Контрольні питання .....	226
<b>Розділ 13. Публічно-правове регулювання банківської діяльності грошового обігу та розрахунків</b> .....	227
§ 1. Банківська система України .....	227
§ 2. Правовий статус Національного банку України .....	231
§ 3. Банківське регулювання і банківський нагляд .....	237
§ 4. Грошова система України: поняття та види .....	242
§ 5. Грошовий оборот .....	249
§ 6. Правове регулювання готівкового обігу та безготівкових розрахунків .....	252
Контрольні питання .....	255
<b>Розділ 14. Правові основи валютного регулювання і валютного контролю</b> .....	256
§ 1. Поняття валюти та валютних цінностей .....	256
§ 2. Зміст валютного регулювання .....	259
§ 3. Валютний контроль .....	264
§ 4. Відповідальність за порушення валютного законодавства.....	266
Контрольні питання .....	271
<b>Розділ 15. Публічно-правова природа ціноутворення в Україні</b> .....	272
§ 1. Зміст державного регулювання цін і тарифів .....	272
§ 2. Функції та елементи ціни.....	275
§ 3. Система цін.....	277
§ 4. Органи ціноутворення.....	279
Контрольні питання .....	282
<b>Рекомендована література</b> .....	283

*Навчальне видання*

# **ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

Навчальний посібник

За редакцією проф. *М. П. Кучерявенка*

Редактор *А. В. Єфименко*

Коректор *Т. Ф. Зуб*

Комп'ютерна верстка  
і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 15.02.10.  
Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 18. Обл.-вид. арк. 15,4. Вид. № 416.  
Тираж 3000 прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України  
Україна 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.