Національний університет «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За редакцією доктора юридичних наук,
професора ***М. П. Кучерявенка***

Харків
«Право»
2013

УДК 347.73(477)
ББК 67.9(4УКР)302я73
Ф59

Затверджено вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
(протокол засідання № 7 від 26.03.2013 р.)

Рецензенти:

Л. А. Савченко – д-р юрид. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, проректор з наукової роботи Київського міжнародного університету;

Л. К. Воронова – д-р юрид. наук, професор, академік Національної академії правових наук України, професор кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

В. Я. Настюк – д-р юрид. наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Авторський колектив:

Алісов Є. О. – розд. 14; Білінський Д. О. – § 3 розд. 2 (у співавт.); Головашевич О. О. – § 1, 2 розд. 9 (у співавт.); § 3, 4 розд. 9; Дамірчиєв М. І. – § 2 розд. 10 (у співавт.); Дмитрик О. О. – розд. 3; розд. 7; розд. 8 (у співавт.); Жернаков М. В. – § 5 розд. 10 (у співавт.); Криницький І. Є. – розд. 4; Кобильнік Д. А. – розд. 8 (у співавт.); Котенко А. М. – розд. 16 (у співавт.); Кучерявенко М. П. – розд. 1; § 1, 2, 4, 5 розд. 2; § 3 розд. 2 (у співавт.); розд. 6; § 1, 3, 4 розд. 10; § 2, 5, 6, 7 розд. 10 (у співавт.); § 1, 2, 5–10 розд. 11; § 3, 4 розд. 11(у співавт.); розд. 15; розд. 17; Лукашев О. А. – § 1 розд. 5 (у співавт.); розд. 16 (у співавт.); Макух О. В. – розд. 13 (у співавт.); Онищук Н. Ю. – § 1 розд. 5 (у співавт.); § 2, 3 розд. 5; Россіхіна Г. В. – § 1, 2 розд. 9 (у співавт.); Хвасенко А. А. – § 6, 7 розд. 10 (у співавт.); Храбров А. О. – розд. 12; розд. 13 (у співавт.); Шаренко М. С. – § 3, 4 розд. 11 (у співавт.).

Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.

Ф59

ISBN 978-966-458-493-4

У підручнику розкрито зміст основних фінансово-правових понять. З урахуванням положень чинного законодавства проаналізовано найважливіші інститути фінансового права: фінансовий контроль, бюджетне та податкове право, державне страхування, грошовий обіг, банківська та валютна діяльності тощо.

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

УДК 347.73(477)
ББК 67.9(4УКР)302я73

ISBN 978-966-458-493-4

© Кучерявенко М. П., Білінський Д. О., Дмитрик О. О. та ін., 2013
© «Право», 2013

Передмова

Наразі Україна йде шляхом проведення широкомасштабних реформ, що обумовлює суттєву зміну змісту фінансових відносин у державі, удосконалення їх правового регулювання. За таких умов суттєво зростає роль фінансового права, що становить сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері формування, розподілу й використання коштів публічних фондів, метою створення яких є фінансове забезпечення реалізації завдань і функцій держави та територіальних громад.

Сучасне фінансове право формується на принципово нових засадах і державній політиці, на верховенстві права. Це, звичайно, вказує на неминуче зростання значимості знань з фінансового права; посилення ролі фінансового права як галузі, науки і навчальної дисципліни; висунення підвищених вимог до якості змісту фінансово-правового регулювання; потребу адекватної йому в умовах сьогодення підготовки студентів, здобувачів наукових ступенів, викладачів, суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій, працівників органів фінансового контролю, органів прокуратури та ін. Більше того, фінансове право України – це навчальна дисципліна, вивчення якої є важливою складовою фінансово-правової освіти студентів вищих навчальних закладів, що набуває особливого значення у період становлення, розвитку та зміцнення державності, прискорення реформування фінансових правовідносин в Україні.

Пропонований підручник з фінансового права має на меті надати студентам та іншим особам необхідний мінімум знань щодо системи фінансового законодавства; особливостей бюджетного і податкового права; специфіки фінансово-правового регулювання банківської діяльності; правових основ валютного регулювання тощо; навчити правильно тлумачити та застосовувати норми фінансового права; використовувати положення науки фінансового права для вирішення професійних завдань; визначати правовий статус органів публічної фінан-

сової діяльності та правові наслідки рішень, які вони приймають, та ін. В його змісті відбиті, з урахуванням змін чинного законодавства, найсучасніші погляди на фінансове право, фінансову політику та фінансово-правові доктрини.

Виклад матеріалу, поданого у виданні, допоможе найкращому засвоєнню студентами та іншими зацікавленими суб'єктами фінансово-правових категорій, зорієнтує у масиві законодавства, що регулює відносини щодо мобілізації, розподілу та використання коштів публічних фондів. Це видання є універсальним, оскільки колектив авторів спробував максимально повно висвітлити питання, відповіді на які потрібні як студентам для вивчення дисципліни «Фінансове право України», так і викладачам вищих навчальних закладів, а також працівникам органів, що задіяні у фінансовій діяльності, та іншим суб'єктам.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Змістовний модуль І

Розділ 1

Поняття фінансів. Публічна фінансова діяльність

§ 1. Поняття, ознаки та функції фінансів

Забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів можливе існування самої держави.

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

Існування фінансів об'єктивно пов'язане з необхідністю вилучення, формування та 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 виявлення, форми закріплення та регулювання державою.

Фінанси характеризуються певними особливостями:

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

2) становлять специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними і фізичними особами з приводу формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів;

3) нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин;

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

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

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 цьому разі зупинятися на історичних екскурсах у динаміку розвитку даної категорії. Однак досить примітною є генеза самого терміна «фінанси». Категорія фінансів (лат. *finantia* – платіж) спочатку міцно пов'язувалася з поняттям, що означає розрахунок, закінчення строку платежу, погашення грошового зобов'язання, виплату суми грошей. Пізніше специфічного забарвлення надав цій категорії корінь, який означає «хитрий, спритний, підступний», що, мабуть, відігравало значну роль при виконанні грошових зобов'язань. І тільки у XVI–XVII ст. категорія фінансів стала (спочатку переважно французьке значення терміна) означати господарську діяльність держави, її фінансові ресурси. Той зміст фінансів, що нині пов'язаний із цією категорією, міцно узвичаївся до початку XIX ст.

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

Фінанси як правова категорія можуть використовуватися у двох аспектах: широкому (міжгалузевому) та 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 та територіальних громад. У такій 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, являючи собою відносини між людьми з приводу формування, розподілу та 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 їх межами 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 з рухом грошей, які не є фінансовими.

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

категорій. Фінанси, беручи участь у регулюванні обміну і споживання, пов'язані з виникненням та розвитком товарно-грошових відносин і були представлені вже на рівні примітивних форм, брали участь у стихійних, епізодичних випадках обміну. А. Сміт, Д. Рікардо та К. Маркс, аналізуючи розвиток вартості, виділяли її чотири 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 передбачала 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 із 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 тільки 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, хоча за своєю природою податок – це грошові надходження. Фінансові відносини охоплюють і відносини забезпечення обов'язку зі сплати податку (реалізація майна платника податків). Ці відносини або опосередковують грошові, або пов'язані з певними труднощами, мають тимчасовий характер. Однак і це свідчить про неадекватність фінансів та 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 та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

Найбільш важливі ознаки, що розкривають сутність фінансів, виявляються в їх функціях. Фінанси, функціонуючи як інструмент розподілу частини сукупного суспільного продукту, одночасно

і контролюють поділ його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і зумовлена наявність двох функцій фінансів: розподільчої та контролюючої. В деяких підручниках, монографіях звертається увага на інші функції (перерозподільчу, стимулюючу, дестимулюючу, накопичувальну 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, підтримання суспільних пропорцій. Об'єктом регулювання виступає частина сукупного суспільного продукту, що надходить державі; суб'єктами відносин – держава, територіальні громади, юридичні та 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 розподілів. У першому випадку утворюються первинні фонди базового рівня (доходи фізичних осіб, прибуток підприємств та 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 визначаться тільки після сплати податків, обов'язкових зборів та платежів. Останні процеси і становлять зміст вторинного розподілу чи перерозподілу. Цьому етапу притаманні 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, саме і забезпечують зміну власності на частину коштів, передаючи їх державі.

Розподільча функція фінансів реалізується на декількох рівнях:

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

б) внутрішньогалузевому – забезпечує розподіл коштів усередині галузі, між підгалузями. Насамперед йдеться про розподіл коштів

основних галузей матеріального виробництва (промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво);

в) міжгалузевому – розподіл грошових ресурсів між основними галузями. В цих умовах формуються основні пропорції суспільного відтворення;

г) міжтериторіальному – гарантує надходження коштів окремим регіонам держави, залежить від адміністративно-територіального поділу держави та забезпечує утворення місцевих бюджетів.

Контролююча функція фінансів органічно пов'язана з розподільчою. Вони фактично існують як єдиний механізм. Розподіляючи грошові фонди, держава одночасно контролює їх розміри, співвідношення, пропорції. Контролюючою функцією фінансів відслідковується весь процес розподілу і руху грошових ресурсів. Диференціація контролю за стадіями дозволяє ухвалити необхідне рішення, скоректувати на проміжних етапах рух 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 XX ст. у фінансово-правовій літературі вони переважно характеризувалися як синоніми, насамперед досліджувалося фінансове господарство. Так, С. І. Іловайський розглядав фінансове господарство як «...сукупність явищ, що належать до планомірної організованої діяльності примусових спілок, спрямованих на спеціальну мету придбання і витрачання господарських благ, необхідних для виконання усіх завдань цих спілок»[1]. Він підкреслював й особливості фінансового господарства, до яких відносив:

а) примусово-колективний характер господарства;

б) регулювання доходів витратами;

в) переважання над приватним господарством як за розмірами, так і за тривалістю існування;

г) специфічні примусові засоби придбання господарських благ;

ґ) зміст як галузі управління.

[1] Иловайский, С. И. Бюджетное право [Текст] / 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, яка зумовлена більш детальним, спеціальним аналізом внутрішніх складових частин фінансів, що відрізняються специфічними особливостями і режимами. За цих умов однорідні, єдині за формами і методами відносини визначаються як фінансовий інститут. Наявність єдиних за природою та змістом, але різних за формою фінансових інститутів спричинена різноманіттям сфер застосування фінансів, напрямами їх реалізації.

Сукупність взаємозалежних, взаємодіючих фінансових інститутів становить *фінансову систему держави.* Фінансову систему часто характеризують у двох аспектах[1]:

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 докладніше досліджено в Особливій частині, тут же лише позначено основні положення, що їх характеризують. Цілісність елемента фінансової системи не виключає складну підпорядкованість, структуру, специфічні зв'язки, однак зараз зупинимося 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. Із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України закріплено за-

---

[1] Финансовое право [Текст] : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ. 1996. – С. 15.

борону 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 та у специфічній формі, то банківське кредитування досить специфічно входить до фінансової системи. 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 формою утворення і використання цільових грошових фондів, призначених для соціальних, попереджувальних та інших цілей.

Фінанси підприємств як відокремлені грошові фонди пов'язані з формуванням, розподілом та 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 з формування державних грошових фондів (наприклад, кошти підприємств, за рахунок яких сплачуються податки).

§ 3. Публічна фінансова діяльність

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 та децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів. Зміст фінансової діяльності є в кінцевому результаті виявом 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 спрямоване на всі галузі і сфери державного управління;

2) фінансова діяльність реалізується як державними органами, так і органами місцевого самоврядування (в 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 йдеться 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 господарюючий 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 й визначаються особливості її здійснення.

1. На стадії формування централізованих і децентралізованих фондів утворюються бюджетні фонди (Державного бюджету України та місцевих бюджетів), децентралізовані фонди.

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, уже 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 напрямами (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 закріплено 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 чітко впорядкованій, 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 для здійснення функцій фінансової діяльності. В основному вони відображають і деталізують головні функції фінансів, хоча і відрізняються деякою своєрідністю. До них належать основні напрями 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 (засобами, прийомами), за допомогою яких держава, уповноважені нею органи мобілізують, розподіляють та використовують кошти централізованих і децентралізованих грошових фондів. В основі обрання конкретного методу фінансової діяльності лежать декілька чинників:

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. Він реалізується насамперед через форми податкових платежів, інших безумовних і обов'язкових зборів. Імперативно визначаються і гарантуються 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 цільове, планове, безоплатне та безповоротне передавання державних коштів з бюджетів на певні цілі, завдання, реалізацію державних функцій;

б) метод кредитування означає цільове, відплатне, термінове та поворотне передавання коштів, здійснюване на платній основі. Цей

метод поєднує два різні за змістом способи: державне та банківське кредитування, хоча банківське кредитування лише частково належить до сфери публічного регулювання.

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

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

а) залежно від спрямованості видатків:

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

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

б) залежно від форми надходження грошових ресурсів:

– на безготівкові грошові розрахунки;

– на готівкові кошти.

Методи фінансової діяльності не є застиглими формами реалізації руху грошових фондів, її забезпечення. Звичайно, вони можуть змінюватися з часом, набувати нового змісту. В основі цих змін лежать перетворення самої держави, зміна її завдань. Наприклад, з початку 90-х років XX ст. 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 їх проаналізовано в Особливій частині. Тут же позначено відправні положення, підходи, основи характеристики форм фінансової діяльності.

Форми фінансової діяльності можуть класифікуватися за різними підставами:

а) за юридичними формами, властивостями:

– правова – форма фінансової діяльності, що здійснюється через прийняття і реалізацію фінансово-правових актів. Їх можна класифікувати за декількома напрямами (за юридичними властивостями; за юридичною природою; за органами, що їх приймають, тощо); докладніше ці питання розглядатимуться при аналізі фінансово-правових норм, фінансового законодавства;

– неправова – форма фінансової діяльності, не пов'язана з правовим вираженням. Найчастіше вона, щоправда, є похідною, пов'язана з правовими формами, іноді – з прогалинами 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 у ній участь, 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. В даній ситуації вони реалізують повноваження у сфері фінансової діяльності поряд з іншими типами повноважень. Здійснюючи діяльність з багатьох напрямів, вони реалізують у тому числі й фінансову (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів і т. д.), що не є для них основною чи єдиною. Другу групу становлять органи спеціальної компетенції, створені державою і наділені повноваженнями виключно для здійснення фінансової діяльності (Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України тощо).

Державна політика у фінансовій сфері здійснюється Верховною Радою України, яка затверджує загальнодержавні програми, Державний бюджет і вносить зміни до нього, здійснює контроль за використанням Державного бюджету України, ухвалює 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, за винятком Міністерства фінансів України);

б) органи, для яких фінансова діяльність є основною (Міністерство фінансів та ін.). Ці органи створено спеціально для здійснення фінансової діяльності.

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

Значними повноваженнями у сфері управління фінансами наділено *Кабінет Міністрів України.* Він забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; розроблення 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 наділено повноваженнями, що становлять три групи:

1) повноваження, пов'язані з функціями щодо складання і виконання Державного бюджету України, контролю за його виконанням;

2) повноваження щодо застосування 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.

Згідно з Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» утворено *Міністерство доходів і зборів України* шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. На це міністерство також покладено адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Органами Мінфіну України на місцях є фінансові органи місцевих державних адміністрацій, що розробляють проекти відповідних бюджетів, організують їх виконання, забезпечують надходження коштів, установлюють 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 *Державна казначейська служба України*. Основними завданнями казначейської служби 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 України та Президенту України.

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

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

Функціонування грошового ринку, статус національної валюти, іноземних валют на території України встановлюються виключно законами. Здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики покладено на *Нацбанк України*, який регулює грошовий обіг як шляхом установлення нормативів щодо готівки, так і проведенням

політики у сфері ставок, операцій із 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 та інших інструментів регулювання грошової маси в обігу.

Для здійснення уповноваженими банками та 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 та 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. У чому полягає сутність фінансової діяльності держави?
5. Яку роль відіграє держава у 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 передбачають чітку правову врегульованість відносин руху публічних фінансових ресурсів. Це означає визначеність при виділенні об'єкта регулювання, системи суб'єктів відносин, їх повноважень, прав та 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 та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів держави та територіальних громад. Саме такий підхід покладено в основу 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 притаманні 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 та використання) грошових фондів публічного характеру;

в) об'єктом відносин є грошові фонди держави та територіальних громад;

г) передбачають виключну роль держави в цих відносинах.

Отже, *предметом фінансового права* є суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави та територіальних громад з приводу формування, розподілу та використання коштів централізованих і децентралізованих фондів та контролю за цим.

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 до бюджету, а з другого – ці відносини регулюють формування власності держави, хоча спочатку й у специфічній грошовій формі. Розглядаючи зазначену проблему, Ю. А. Ровинський звертав увагу на різний ступінь вияву владного характеру методу правового регулювання, що відмежовує фінансове право від інших галузей[1]. Рівень вияву владного характеру дає змогу визначити й специфіку правовідносин. Головною особливістю методу регулювання цієї групи відносин є відсутність права оперативної самостійності суб'єктів. Права і 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 владно-майнових, яке використовується в роботах практично всіх 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, які регулюються як єдине ціле. Показовим у цьому плані є порівняння з адміністративними та цивільними правовідносинами. Саме в них часто розчиняють, змішують фінансово-правові відносини, але ці галузі і мають розмежовуватися з позицій владно-майнових відносин.

Адміністративні правовідносини – владні.

Цивільні правовідносини – майнові.

Фінансові правовідносини – владно-майнові.

Якщо адміністративно-правове регулювання спрямоване на управління державою певними сферами, цивільно-правове – охоплює майнові відносини, то фінансово-правове визначається:

– з одного боку, майновим характером особливого роду, який відрізняється тим, що власником майна є держава і це майно існує у спе-

[1] Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М. : Юрид. лит., 1960. – С. 135–139.

цифічній формі – централізованих і децентралізованих грошових фондів;

– з другого боку, владним характером, який визначається тим, що владні повноваження реалізуються самим власником коштів. Саме єдність владно-майнових 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 їх деталізацію за видами[1]. Класифікувати фінансові відносини можна за декількома напрямами:

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 та фізичні особи).

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

– за рахунок фінансових ресурсів забезпечується виконання практично всіх функцій держави;

– саме за рахунок фінансових відносин забезпечується формування централізованих та децентралізованих грошових фондів;

– 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, характер їх взаємозв'язків. Кожен

---

[1] Финансовое право [Текст] : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристъ, 1999. – С. 37–38; Финансовое право Российской Федерации [Текст] : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 2002. – С. 36–38.

метод правового регулювання має свої характерні риси, сукупністю яких і досягаються завдання та мета правової регламентації.

Держава, закріплюючи вимоги щодо досягнення першочергових потреб (формування коштів для забезпечення виконання державних функцій), встановлює чіткі межі поведінки підлеглих суб'єктів. Наприклад, обов'язок сплати податку опосередковано 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 даного 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, зарахування 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).

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. 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 також іншим галузям права (наприклад, адміністративному), але при регулюванні фінансових відносин він набуває особливостей, що виявляються 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, умов та розміру платежів до бюджетів, мети використання коштів тощо. Коло державних органів, уповноважених давати розпорядження учасникам фінансових відносин, становлять фінансові ор-

гани. Іншою рисою методу фінансового права є широке застосування імперативних (тобто однозначних, що не допускають вибору) норм з метою формування бюджетів.

Може скластися враження, що цей метод цілком повторює метод регулювання адміністративно-правових відносин, який також має владний, імперативний характер. Однак метод фінансового права характеризується певною галузевою специфікою:

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

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

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

– 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);

– специфічним є об'єкт, який за допомогою фінансово-правового методу регулює публічні грошові фонди.

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

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 чітко виконують обов'язки відповідно до приписів законів і підзаконних актів; права при цьому є похідними від обов'язків;

в) методом владних повноважень регулюються підстави виникнення правовідносин з огляду на те, що за наявності певного юридичного

---

[1] Финансовое право Российской Федерации [Текст] : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 2002. – С. 39–42.

факту суб'єкт права зобов'язаний вступити в ці правовідносини і чітко дотримуватися приписів закону, а не волі обрання;

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 стосовно владних суб'єктів. На цьому базується основа правосуб'єктності, коли у владних суб'єктів вона складається переважно з прав, а у зобов'язаних суб'єктів – в основному з обов'язків та похідних від них прав. Може скластися уявлення, що фінансовому праву поряд з імперативним притаманні й елементи диспозитивного методу. Наприклад, у сфері регулювання відносин з формування грошових ресурсів добровільного характеру (облігації державної внутрішньої позики, казначейські сертифікати, лотереї і под.) при видимості диспозитивності основою регулювання залишаються владні розпорядження. Дійсно, державний цінний папір придбавається на добровільній основі, але усі відносини, що випливають із цього факту, регулюються державними, однобічними веліннями (строки позики, відсотки, порядок погашення заборгованості не можуть бути предметом договору, вони закріплені законодавчо).

Імперативний метод фінансово-правового регулювання доповнюється й використанням способів рекомендацій, погоджень. Їх особливістю є похідний характер від основного імперативного методу в 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 імперативного методу не виключає використання рекомендацій, погоджень, наявності права вибору в поведінці підлеглого суб'єкта. Так, податкові органи можуть надати підприємствам податковий кредит (відстрочення 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 результаті підпорядковані методу владних приписів.

§ 2. Система фінансового права

Правова форма певного виду суспільних відносин формується виходячи зі змісту і завдань тих відносин, які 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 разі можливий аналіз правових норм та інститутів права в сукупності з іншими галузями науки, що конкретизують розглядуваний об'єкт. Такими галузями знань можуть виступати філософія, історія, економіка та ін. Правова форма суспільних відносин, охоплюючи сукупність норм і правових інститутів, підпорядковується змісту регульованих відносин, їх структурі та завданням державного регулювання. Надаючи правової форми певній групі відносин, держава виходить з їх змісту, цілей та завдань на конкретному етапі розвитку.

Для галузі фінансового права характерний набір інститутів, що забезпечує всі сторони та елементи юридичного режиму руху державних коштів. Необхідно, звичайно, 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, які 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, спричинена швидким розвитком практично всіх складників фінансової системи держави. Йдеться про міру інституціональності фінансового права як галузі. Річ у тім, що галузевий режим регулювання визначається сукупністю елементів: методом регулювання, юридичним інструментарієм, принципами, наявністю галузі законодавства та 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, у разі відсутності загального розвивається частка. Ця тенденція та її подальший розвиток можуть негативно позначитися на нормотворчих і правозастосовних процесах у фінансовій сфері, оскільки недооцінювання загальногалузевих засад у правовому регулюванні тих чи інших суспільних від-

носин може призвести до незв'язаності, розбіжності та 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 зумовлені публічною, тобто загальновизначальною для країни, діяльністю, а саме діяльністю з формування грошових фондів для загальнодержавних потреб, утримання державних органів та їх матеріально-фінансового забезпечення. Це стосується діяльності не тільки органів влади, а й органів, що здійснюють її відповідно до Конституції України і встановлених розмежувань компетенції в даній сфері. В перебігу цієї діяльності формується система бюджетів, що зосереджує кошти для потреб загального значення. Такий самий публічний характер має й 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 стосовно встановлення податків органами місцевого самоврядування та їх справляння в місцеві бюджети. Відповідно всі ці відносини є владно-майновими.

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

Фінансовому праву притаманні певні ознаки.

1. Однорідність фактичного змісту, що передбачає регулювання чітко визначеного різновиду відносин, пов'язаних з рухом централізованих та 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 відокремленість, що означає ззовні відокремлене 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 вторинному – вторинні утворення: комплексні галузі права, комплексні та змішані правові інститути, що використовують декілька юридичних режимів регулювання в їх об'єднанні. Якщо безпосередньо галузь права – це сукупність норм, що регулюють особливі види суспільних відносин, які за своїм економіко-правовим і соціальним змістом потребують відокремленого, 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 декілька сходинок (інститут – складний інститут – підгалузь – галузь). Наприклад, податкове право займає чітко виражене становище. З одного боку, до нього входять інститути вузької групи відносин (інститут місцевих податків і зборів, оподаткування юридичних осіб тощо), а з другого – складний інститут податкового права є одним з елементів, що утворюють суцільну галузь фінансового права.

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

У системі фінансового права виділяють частини, підгалузі, інститути. Норми фінансового права залежно від особливостей регульованих ними відносин утворюють окремі структурні підрозділи. У системі галузі фінансового права існують декілька 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 нібито ви-

несені за дужки. У дужках – інститути Особливої частини і саме до них застосовуються положення Загальної частини, але вже в конкретному випадку, зумовленому характером інституту. До Загальної частини входять фінансово-правові норми, що закріплюють основні принципи, форми і методи фінансової діяльності; поняття і функції фінансів; систему фінансових органів, їх повноваження; правове становище інших суб'єктів фінансового права; загальні положення організації фінансового контролю.

Норми Загальної частини конкретизуються в Особливій частині, що складається з декількох розділів, підгалузей, які включають відповідні інститути. Регулюючи більш вузькі і однорідні за змістом фінансово-правові інститути, вони утворюють певні підгалузі та розділи. Особливу частину становлять фінансово-правові норми, що регулюють відносини у сферах 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. Існують декілька підходів до розгляду джерела права:

– соціально-економічний, який визначає сукупність соціально-економічних чинників, 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 має: встановлювати 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 сторонам 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.

I. 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 установлення.

1. *Звичай*, санкціонований компетентними органами в установленому 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 країнах англосаксонської системи, особливо за наявності прогалин у законодавстві. Специфіка в цьому разі полягає у тому, що правозастосовний орган фактично виступає як нормотворча структура. Багато процесуальних норм зародилося 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 давання показань, оскільки це могло призвести до «самообвинувачення». Верховний Суд США, наділений повноваженнями конституційного контролю, відмовив підозрюваним 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 та податковий суд США[1].

---

[1] Козырин, А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики [Текст] / А. Н. Козырин. – М., 1993. – С. 73–74.

3. *Міжнародні договори* (конвенції, угоди). Вони набувають важливого значення при врегулюванні подвійного оподаткування, інших питань оподаткування. Застосування цього 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 міжнародні договори включаються в систему законодавства нарівні із законами США. Це породжує проблеми як забезпечення правового регулювання цих норм, так і системи гарантій такого забезпечення.

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

5. *Нормативно-правовий акт* – найважливіше, а іноді єдине джерело фінансового права. В деяких випадках інші джерела розглядаються як похідні від нормативного акта.

Норми фінансового права, що містяться в різноманітних нормативно-правових актах, репрезентовані насамперед в актах представницьких і виконавчих органів та органів місцевого самоврядування. Саме вони і становлять 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 і взаємозумовлені. Саме тому аналіз системи фінансового законодавства і надає основне уявлення про джерела фінансового права України.

При цьому необхідно провести розмежування між системою фінансового права і системою фінансового законодавства. Якщо перша являє собою сукупність відносин, що регулюються фінансовим правом, то друга – зовнішнє вираження фінансових правовідносин, своєрідне усвідомлення їх суспільством на даному етапі, закріплене за допомогою наявних у його розпорядженні нормативних важелів. Система фінансового права і система фінансового 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 мають складати тільки закони і найбільш важливі підзаконні акти (у більшос-

ті випадків – прирівняні до законів. Такими були декрети Кабінету Міністрів України наприкінці 1992 – на початку 1993 р.).

Основою нормативних правових актів, що регулюють фінансові правовідносини, безумовно, є закони. Проте їх використання має деякі особливості. По-перше, слід говорити не про окремі чинні фінансові закони, а про групу взаємопов'язаних законів (з чітко вираженими відсилочними нормами).

По-друге, дія багатьох спеціальних фінансових законів неможлива без широкої системи підзаконних актів – інструкцій, роз'яснень. У США, наприклад, Закон про підвищену вологість територій передбачає перегляд умов застосування поземельного податку в приливно-відливних зонах, водно-болотистих угіддях. Проте до прийняття Управлінням оподаткування відповідних інструкцій податкові інспектори не могли повністю використовувати механізм цього нормативного акта.

Конституція України значно розширила коло питань громадського життя, що визначаються чи встановлюються 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 і обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та 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 України, 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 та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також

нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Частиною національного законодавства відповідно до ст. 9 Конституції України є також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Отже, 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 та законів України.

Нормативні акти представлені як законами (спеціальними, такими, що регулюють конкретну галузь права, та загальними), так і нормативними актами компетентних органів (представницьких і виконавчих органів державної влади, органів 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 належать до інших галузей права, які 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 та органічні закони – Закон ФРН про фінансову допомогу Федерації і земель 1969 р.; Конституційний закон про фінанси, що визначає компетенцію Федерації і земель Австрії у сфері податків; Органічний закон 1979 р. про статус автономії Країни Басків (Іспанія), розділ III якого цілком присвячено фінансовим питанням[1].

2. *Загальні фінансові закони* – в основному їх становлять 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 розроблення фінансового кодексу, закону про фінанси.

[1] Козырин, А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики [Гекст] / А. Н. Козырин. – М., 1993. – С. 82–83.

3. *Загальні інституційні закони* – законодавчі акти, що містять положення, які регулюють окремі інститути в цілому, їх основи, головні характеристики. У цих 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 (Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України 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 до системи 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 стосуються об'єкта фінансово-правового регулювання. Явище, що потребує всебічного правового регулювання, передбачає сполучення двох суперечливих процесів. З одного боку, необхідно розкласти це явище на складові, які і повинні знаходитись у сфері уваги окремих галузей права, що регулюють конкретну сторону проблеми своїми специфічними методами. З другого боку, важливо об'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 (наприклад, 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[1]:

– фінансово-правові відносини спрямовані на мобілізацію публічних грошових фондів;

[1] Финансовое право [Текст] : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 2002. – С. 35.

– зібрані кошти спрямовуються на забезпечення функцій і завдань держави, органів місцевого самоврядування;

– йдеться про визначеність умов виникнення, зміни та припинення грошових відносин;

– обумовлюється функціями державних органів у сфері фінансової діяльності.

Особливості, своєрідність та зміст фінансового права найповніше розкриваються при зіставленні і 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 та інститутів, відіграє таку саму роль і щодо фінансового права. Так, Конституція України встановлює пріоритет міжнародних договорів над нормами національного законодавства. Принципове значення для формування і функціонування всієї системи фінансового законодавства має також норма Конституції, відповідно до якої закони та інші правові акти не повинні суперечити Конституції. Крім того, деякі норми конституційного права одночасно містять основні засади фінансового права. Так, ст. 67 Конституції України містить положення, відповідно до якого громадянин зобов'язаний сплачувати 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 зумовлена тим, що адміністративна відповідальність забезпечує виконання платниками податків їх обов'язків. Наприклад, відповідальність за порушення податкового законодавства містить разом з фінансовими й 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 дослідникам бачити у фінансовому праві додаток до цивільного права, а іншим – ствер-

джувати, що цивільне право повинне бути підпорядковане фінансовому праву. Однак подібне тлумачення взаємозв'язку фінансового і цивільного права здатне лише відвести від сутності 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 та ін., 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. Таке розмежування є надзвичайно важливим, 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, яке визначає розміри і порядок сплати відповідних платежів, санкції за ухиляння від сплати податків, зборів тощо. Таким чином, фінансове право нібито підключається до відносин, що регулюються цивільним правом. У багатьох випадках фінансове право прямо посилається на цивільно-правові інститути (власність, відкриття спадщини, дарування) та поняття (договір купівлі-продажу, передавання права власності).

Низка комплексних категорій характерна для фінансового і трудового права. Наприклад, особливості оподаткування пенсій чи дія специфічного механізму відрахувань до Пенсійного фонду України дуже схожі з податковими важелями, хоча і визначаються предметом трудового права.

Зв'язок фінансового і кримінального права має подвійну природу. З одного боку, деякі норми кримінального права спрямовані на захист об'єктів, що є об'єктами фінансово-правового регулювання, а з другого – кваліфікація деяких злочинів неможлива без застосування категорій фінансового права та 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 (Великою Британією, 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 та органів місцевого самоврядування. Фінансове право як навчальна дисципліна, навчальний курс включає вивчення правових норм, передбачає навчання фінансовому праву. Фінансове право як наука містить сукупність знань, категорій, положень, що відображають зміст фінансово-правових норм, особливості їхнього застосування на практиці.

Наука фінансового права складається з наукових досліджень 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, які визначаються рухом публічних грошових фондів.

Розроблення проблем державних фінансів сформувало 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 межі XVI–XVII ст. у роботах Ж. Бодена, Т. Гоббса, Ш. Монтеск'є. До середини XVIII ст. з'являються спеціальні дослідження в цій галузі: Зонненфельса («Основні начала поліції, комерції та 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 ст. фінансово-правова наука фактично сформувалася в цілому і відбувалася її деталізація на рівні окремих інститутів. Такими дослідженнями стали роботи Г. Єллінека («Бюджетне право»), А. Вагнера, Л. Штейна. У XX ст. науку фінансового права в Західній Європі розвивали переважно представники французької школи П. Годме та Г. Жез.

Основи фінансової науки в Росії почали закладатися і відносно чітко оформлюватися на межі XVII–XVIII ст. Найбільш помітними у той період були роботи І. Т. Посошкова (наприклад, «Про злиденність і багатство»). Активного поштовху розвитку фінансових і фінансово-правових поглядів надали дослідження вчених XIX ст. (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 зараз 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 XX ст. Ці суперечливі процеси відобразилися 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. Бесчеревних. Саме в цей час побачили світ роботи, які не втратили свого значення й дотепер (наприклад, монографія Ю. А. Ровинського «Основні питання теорії радянського фінансового права»).

Певні успіхи науки фінансового права в 70–90-х роках XX ст. пов'язується з іменами В. В. Бесчеревних («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 та 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 фахівці 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 XX ст. ознаменувався деякою зміною умов і орієнтирів у розвитку фінансово-правової науки, що були спричинені особливостями законодавчого регулювання фінансової діяльності в Україні. Фундатором фінансово-правової науки в Україні в цей період є Л. К. Воронова. Фактично всі більш-менш помітні дослідження

у цій сфері виходили під її керівництвом і за її участю, та й школи, що виникли в Україні до початку XXI ст., 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 самою проблематикою (кафедра фінансового права в Національному університеті «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кафедра фінансового права в Національному університеті державної податкової служби України та ін.).

Контрольні питання

1. У чому полягають 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. Визначте джерела фінансового права.
5. Із 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 фінансово-правові відносини

§ 1. Поняття, структура, особливості та види фінансово-правових норм

Фінансове право як галузь права являє собою складну систему, вихідним, первинним елементом якої є фінансово-правові норми. Саме фінансово-правові норми регулюють відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі мобілізації, розподілу та витрачання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів.

Норми фінансового права, як і будь-якої іншої галузі права, є загальнообов'язковими правилами поведінки суб'єктів суспільних відносин, що встановлені державою та забезпечені її примусовою силою. Тому їм притаманні загальні риси правової норми, а саме: вони є правилом поведінки суб'єктів, владним приписом держави та мають регулятивний, формально визначений та загальнообов'язковий характер. Але при цьому вони мають і особливості, притаманні виключно цій галузі права, зумовлені 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 і обов'язків, здійснення яких забезпечує планомірну мобілізацію, розподіл та витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів фінансових ресурсів відповідно потребам і інтересам 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 та організацій, а також окремих громадян з приводу створення відповідних грошових фондів, розподілу та перерозподілу коштів, що містяться в них, а також їх належного і доцільного використання.

Розкриваючи імперативний характер фінансово-правових норм, необхідно виокремлювати декілька аспектів. По-перше, це означає, що в таких нормах містяться категоричні приписи (дозволи, заборони та ін.) щодо виконання відповідних дій у сфері фінансів, спричинені перш за все імперативним методом правового регулювання фінансових відносин. По-друге, категорична форма припису виключає зміну умов та обставин, що містяться у фінансово-правових нормах, самими учасниками відносин, тобто виключає можливість зміни положень норм за волевиявленням будь-якої зі сторін. По-третє, імперативність таких норм поширюється не тільки на суб'єктів, які повинні слідувати ним, а й на суб'єктів, які видають такі приписи. Державні органи, уповноважені видавати такі веління, теж зв'язані вимогами фінансово-правових норм. По-четверте, такий імператив передбачає додержання моделі поведінки, яка закріплена нормою, незалежно від згоди учасників цих відносин. Причому порушення приписів, що містяться у фінансово-правовій нормі, є порушенням фінансової дисципліни та тягне за собою відповідні санкції. Треба зазначити, що на сучасному етапі посилюється імперативний характер 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 і обов'язків), як зобов'язуючих і забороняючих, так і уповноважуючих. Так, зобов'язуючі фінансово-правові норми вимагають від учасників відносин здійснення відповідних позитивних дій в напрямах 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 в усіх нормативних актах (законах), що регулюють здійснення фінансової діяльності.

Забороняючі фінансово-правові норми вимагають утримуватися від відповідних дій з метою додержання фінансової дисципліни, наприклад, суб'єктам заборонено здійснювати валютні операції без придбання ліцензій Нацбанку; безспірно 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 право 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 умови, закріплені у законодавстві. Тобто, управомочений орган повинен ухвалювати найбільш доцільне рішення відповідно до законодавства і конкретних умов, але у межах, чітко визначених і закріплених такою нормою.

Залежно від змісту фінансово-правові норми поділяються на:

1) матеріальні, такі, що закріплюють види і обсяг доходів та видатків відповідних фондів. Такі норми визначають матеріальний зміст юридичних прав і обов'язків учасників фінансових правовідносин;

2) процесуальні, такі, що закріплюють порядок (процедуру) дій у напрямах мобілізації, розподілу та витрачання фондів коштів. Фінансове право, на відміну від інших галузей права, поєднує матеріальні та процесуальні норми.

Таким чином, фінансово-правова норма – це встановлене державою та забезпечене її примусовою силою загальнообов'язкове правило поведінки суб'єктів суспільних відносин, що виникають і розвиваються у процесі мобілізації, розподілу та витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів, установлює права і обов'язки їх учасників та має імперативний характер.

Внутрішня будова, тобто структура фінансово-правової норми, така сама, 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. З огляду на це, гіпотеза фінансово-правової норми має безумовно визначений характер. Диспозиція розкриває зміст правила поведінки, вказує, якою саме має бути поведінка учасників відносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин, вимагає відповідної поведінки сторін фінансових відносин та не припускає 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 та ін.) відповідальності порушникам. Але фінансово-правові санкції характеризуються певними особливостями, а саме: 1) мають, як правило, грошовий характер та застосовуються у виді штрафу, пені, примусового списання коштів, припинення фінансування тощо; 2) поширюються на всіх учасників фінансових правовідносин; 3) сполучають правовідновлювальні і каральні (штрафні) елементи, тобто не тільки здійснюється покарання винної особи, а й забезпечується належне виконання її фінансового обов'язку; 4) відображають безпосередній зв'язок з фінансово-правовою відповідальністю. Наприклад, згідно зі ст. 117 Бюджетного кодексу України у разі нецільового використання суб'єктом бюджетних коштів Міністерство фінансів України, Державне казначейство України та інші органи у межах своїх повноважень можуть припиняти бюджетні асигнування тощо.

§ 2. Зміст і особливості фінансових правовідносин

Держава, здійснюючи фінансову діяльність, регулює процеси, пов'язані з розподілом та 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 та функцій. Тому за допомогою норм права вона прагне організувати і врегулювати такі суспільні зв'язки належним чином, надає їм відповідні форму і зміст, через що такі відносини стають фінансово-правовими. Фінансові правовідносини є юридичною формою вираження та закріплення фінансових (економічних) відносин, що можуть існувати лише в правовій формі. Поза правовідносинами фінансова діяльність є нездійсненною, оскільки тільки при закріплених і взаємопов'язаних 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 та програм.

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 і 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 забезпечено можливістю державного примусу. Це положення обумовлене насамперед державними інтересами та інтересами громадянського суспільства, що реалізуються у фінансових правовідносинах.

Крім того, фінансові правовідносини мають особливості, спричинені специфікою предмета і методу фінансового права. По-перше, фінансові правовідносини являють собою юридичну форму вираження та закріплення фінансових відносин, які у свою чергу є формою відповідних економічних відносин[1]. Виходячи з цього, визначення сутності таких суспільних зв'язків поєднано з обов'язковим розглядом фінансових (економічних) відносин.

По-друге, причиною, першоосновою виникнення, зміни та припинення фінансових правовідносин є фінансова діяльність держави, яка становить планомірний процес мобілізації, розподілу та витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій державою.

По-третє, фінансові правовідносини мають майновий чи, точніше, грошовий характер. Усі фінансові правовідносини виникають і розвиваються саме при формуванні, розподілі та витрачанні коштів, необхідних для реалізації завдань як соціально-економічного розвитку, так і забезпечення безпеки і обороноздатності країни та ін. При цьому

[1] Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М. : Изд-во МГУ, 1960. – С. 134.

зазначимо, що характеристика таких відносин, як організаційні, не виключає їх майнового характеру, оскільки держава за допомогою фінансово-правових норм організує і координує здійснення фінансової діяльності саме з метою її належного грошового існування. Тому майновий характер фінансових правовідносин означає реальний, відповідним чином організований рух грошових коштів, результатом якого стають створення та використання фондів коштів.

По-четверте, 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, внаслідок чого фінансові правовідносини реалізуються за принципом «команда-виконання»: державні органи видають розпорядження, що є обов'язковими до виконання іншими учасниками цих правовідносин. Крім того, держава визначає коло, а також права і обов'язки (правовий статус) суб'єктів фінансових правовідносин. Виходячи з цього, фінансові правовідносини мають державно-владний характер і тому в них не може бути 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, дає змогу охарактеризувати їх як владно-майнові та розмежувати ці суспільні зв'язки від цивільних правовідносин, які є грошовими, і адміністративних правовідносин, які теж можуть бути владно-майновими[1].

По-п'яте, фінансові правовідносини завжди виникають, змінюються та припиняються 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 має здійснюватися тільки таким актом. Так, у ч. 2 ст. 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України встановлюються: Дер-

[1] Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М. : Изд-во МГУ, 1960. – С. 138, 139.

жавний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; основи створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок створення і погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску і обігу державних цінних паперів, їх види та типи тощо. Виходячи з цього, виникнення і розвиток фінансових правовідносин передбачаються прямо і безпосередньо фінансово-правовими нормами (а саме законами), вони не можуть виникати і розвиватися за власним розсудом сторін, на підставі договорів.

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

Для виникнення, зміни та припинення фінансових правовідносин необхідна також наявність юридичних фактів – життєвих обставин, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин та які мають місце в реальному житті і не створюються нормою фінансового права, а тільки визнаються нею. Наприклад, для виникнення обов'язку громадянина щодо сплати земельного податку необхідна наявність об'єкта оподаткування – земельної ділянки (земельної частки або паю), про який ідеться у ст. 271 Податкового кодексу України.

Отже, фінансові правовідносини можна визначити як урегульовані нормами фінансового права економічні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів і мають державно-владний та майновий характер.

§ 3. Структура фінансових правовідносин

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 їх реальними учасниками. При цьому слід розрізняти суб'єктів фінансових правовідносин і суб'єктів фінансового права. Суб'єкти фінансового права – це носії передбачених право-

вими нормами суб'єктивних прав і обов'язків у сфері фінансової діяльності держави, що мають потенційну можливість брати участь у правовідносинах. Права і 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 ширше за суб'єкта правовідносин[1].

Наприклад, відповідно до ст. 15 Податкового кодексу України всі юридичні і фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), на яких згідно з цим Кодексом і податковими законами України покладено обов'язок сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі), є суб'єктами фінансового (податкового) права. Але як тільки такі особи реалізують цей обов'язок, вони стають реальними учасниками (суб'єктами) фінансових правовідносин, які своїми діями забезпечують той практичний ефект, на досягнення якого спрямовано норму фінансового права.

Традиційно виділяють таких суб'єктів фінансових правовідносин:

1) адміністративно-територіальні утворення;

2) колективних суб'єктів;

3) індивідуальних суб'єктів.

До адміністративно-територіальних утворень належать держава, що, як правило, виступає в особі уповноважених нею органів (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України, Мінфіну тощо), і адміністративно-територіальні одиниці (наприклад, Автономна Республіка Крим, міста, райони та ін.), а 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 і управління, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, підприємства та установи різних форм власності, громадські організації.

Органи державної влади і управління, як-то: Верховна Рада України, Мінфін та ін., не тільки можуть, а й зобов'язані брати участь у таких

---

[1] Химичева, Н. И. Субъекты советского бюджетного права [Текст] / Н. И. Химичева. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – С. 41, 42.

відносинах, що виражає їх компетенцію стосовно здійснення прав і обов'язків у відповідних напрямах фінансової діяльності. При цьому слід звернути увагу на те, що згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі і у межах їх повноважень та засобами, передбаченими Конституцією та законами України, що має бути основоположною засадою при здійсненні ними фінансової діяльності. Виходячи з цього, їм потрібно виміряти свою поведінку з наданими державою правами і 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 та особи без громадянства, права і обов'язки яких більшою мірою пов'язані зі сплатою податків та неподаткових платежів. Так, у ст. 67 Конституції України встановлено, що кожний зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом. Крім цього, вони можуть брати участь у правовідносинах з приводу страхування, кредитування та ін.

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

Суб'єкти фінансових правовідносин можуть реалізовувати передбачені законодавством права і обов'язки у разі належного державного захисту, що здійснюються в адміністративному та судовому порядку. Причому за допомогою примусових заходів забезпечується як відновлення порушених прав суб'єктів фінансових правовідносин, так і належне виконання покладених на них обов'язків. При адміністративному порядку забезпечення реалізації фінансових правовідносин перед-

бачається звернення суб'єктів до вищого органу державної влади чи органу управління (стосовно органу, який прийняв те чи інше рішення, що заперечується). У такому разі відповідний орган приймає владні веління для вирішення проблемних питань без судового розгляду. На сьогодні застосування адміністративного порядку захисту прав суб'єктів не заперечує їх наступне звернення щодо цього самого питання до суду чи в інші державні органи в адміністративному порядку за підпорядкованістю. У різних видах фінансових правовідносин адміністративний порядок має свої особливості, але завжди виявляється у формі владних велінь щодо ухвалення рішення відповідним уповноваженим державним органом.

Щодо судового порядку захисту прав суб'єктів правовідносин слід визначити таке. По-перше, відповідно до ст. 8 Конституції України кожен громадянин може звернутися до суду для захисту його прав. Виходячи з цього, фізичні особи – суб'єкти фінансових правовідносин мають право на судовий захист своїх прав у сфері фінансової діяльності. По-друге, правом звернення до суду наділені також державні органи та інші суб'єкти. Наприклад, відповідно до підп. 20.1.17 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України у разі, якщо у платника податків, який має податковий борг, відсутнє майно та/або його балансова вартість менша суми податкового боргу, та/або таке майно не може бути джерелом погашення податкового боргу, органи державної податкової служби мають право звернутися до суду щодо накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків.

Об'єктом фінансових правовідносин є централізовані та децентралізовані фонди коштів. Об'єкт фінансових правовідносин завжди пов'язаний з інтересом держави, яку представляє управомочений орган[1]. 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 з функціонуванням грошей. Фінанси не охоплюють усю сферу останніх, їх змістом є тільки ті з них, за допомогою яких утворюються саме грошові фонди держави (її територіальних підрозділів, а також підприємств тощо)[2]. Таким чином, практичною реаліза-

[1] Фінансове право [Текст] : підручник / за ред. Л. К. Воронової. – Х. : Консум, 1999. – С. 71.

[2] Финансовое право [Текст] : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. – М. : БЕК, 1996. – С. 1, 2.

цією прав і обов'язків суб'єктів у фінансовій сфері (результатом такої діяльності) є утворення та функціонування фондів. Отже, фінансові ресурси зазвичай розподіляються за визначеними, відносно відокремленими групами, що мають цільове призначення, свій порядок використання, джерела надходження коштів і орган, що ними управляє та розпоряджається.

Так, можна виділити такі ознаки, на підставі яких фонди фінансових ресурсів поділяються на централізовані та децентралізовані.

1. *Різний обсяг повноважень держави щодо участі у формуванні, розподілі, перерозподілі та використанні коштів цих фондів*. Централізованим фондам притаманно, що виключно держава в особі уповноважених органів має всі повноваження стосовно мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання коштів таких утворень. Наприклад, тільки держава в особі Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади має повноваження щодо формування, розподілу та використання коштів Державного бюджету, що здійснюються відповідно до Закону про Державний бюджет, який приймається щорічно. Держава в цьому разі виступає як владний суб'єкт стосовно таких фондів, що виражається в ухваленні рішення про утворення, розподіл та використання коштів, зосереджених у таких фондах, тільки безпосередньо цими органами. Централізація фінансових ресурсів у руках держави дає змогу найдоцільніше та найефективніше розпоряджатися коштами, спрямовуючи їх на розвиток економіки і фінансування загальнодержавних програм щодо розвитку всіх сторін життя держави і суспільства.

Що ж стосується децентралізованих фондів, то держава надає повноваження з їх створення, розподілу, перерозподілу та використання іншим суб'єктам – державним і комунальним підприємствам, організаціям та установам, а також їх об'єднанням. Наприклад, підприємство реалізує права і обов'язки з формування різних фондів – амортизаційних, пенсійних планів, страхових резервів, причому в основному за рахунок своїх прибутків. Державний вплив на обрання напрямів та обсягів використання прибутку справляється через установлені нормативи, тарифи, контингенти, податкові пільги тощо. Отже, правовий статус таких суб'єктів характеризується наявністю дозволів, обмежених конкретним чином, і прямих заборон (наприклад, здійснення будь-яких видів господарської діяльності, якщо вони не заборонені законодавством України і відповідають цілям, передбаченим статутом під-

приємства; використання одержаного прибутку уповноваженим державою органом за його розсудом, однак тільки після сплати відповідних обов'язкових платежів у бюджети і т. д.).

2. *Різна роль держави в регулюванні діяльності централізованих та децентралізованих фондів.* Щодо перших держава докладно регламентує всі аспекти і сторони їх існування: порядок утворення, джерела надходження, мету використання коштів, установлює чітку періодичність надходження доходів і здійснення видатків з них, ретельно контролює їх використання тощо. Причому ці дії суворо окреслені нормативно-правовими актами (законами).

У регулюванні ж діяльності децентралізованих фондів роль держави є дещо іншою. Через імперативний метод регулювання фінансових відносин, незважаючи на надання повноважень зі створення і розпорядження коштами таких фондів підприємствам, держава ретельно регламентує саме розподіл коштів, зосереджених у децентралізованих фондах, оскільки це пов'язано з її фіскальними інтересами, що реалізуються через механізм визначення прибутку таких підприємств, а також його розподілу і контролю за цими процесами. Це, у свою чергу, передбачає не тільки порядок, суворо цільовий характер використання таких коштів, деталізацію нормативів, абсолютних сум, а й встановлення твердого фінансового контролю за діяльністю таких суб'єктів.

3. *Різна форма утворення фондів.* Централізовані фонди утворюються самою державою, коли вона в примусовому порядку забезпечує надходження коштів (в основному) через систему податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Так, вичерпний перелік податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що надходять у централізовані фонди, визначається статтями 9 та 10 Податкового кодексу України.

Децентралізовані фонди утворюються (зазвичай) самими підприємствами в основному за рахунок власного прибутку, причому держава не може в примусовому порядку забезпечувати надходження коштів у такі фонди. Наприклад, амортизаційний фонд, фонди економічного стимулювання формуються, як правило, за рахунок відрахувань від прибутку підприємства, тому їх існування і обсяг залежать від обраного виду фінансово-господарської діяльності та одержаного від її здійснення прибутку.

4. *Різний рівень, територіальні межі, в яких утворюються і діють централізовані та децентралізовані фонди.* Так, централізовані фонди утворюються на рівні держави чи місцевому рівні і діють на всій

території країни чи адміністративно-територіальної одиниці, причому вони знаходяться в розпорядженні відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Наприклад, кошти, зосереджені в Пенсійному фонді України, використовуються на всій території України з метою, передбаченою Положенням про Пенсійний фонд України, і у чіткій відповідності з кошторисом фонду[1].

Децентралізовані фонди утворюються на рівні різних державних і комунальних підприємств, організацій та об'єднань, використовуються в їх межах і не виходять за рамки таких структур.

5. *Централізовані та децентралізовані фонди спрямовані на задоволення різних цілей і завдань, тобто масштаби задоволення суспільних потреб з таких фондів є різними.* Так, за допомогою бюджетів, створюваних як на державному, так і на місцевому рівні, забезпечуються виконання завдань і досягнення цілей публічного характеру, що стоять перед державою та органами місцевого самоврядування. Ці кошти у свою чергу виступають фінансовою основою функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Фінансові ресурси, що концентруються в тому чи іншому централізованому фонді, призначені для виконання загальнодержавних завдань: втілення в життя державної соціально-економічної політики, забезпечення обороноздатності країни, реалізація різних державних і місцевих програм щодо розвитку господарства, науки, техніки і т. д. Причому всі ці завдання мають загальне, глобальне значення для відповідної території. Незважаючи на те, що вміст таких фондів мінливий (змінюються види доходів і надходжень у них, обсяг концентрованих коштів, напрями використання), вони спрямовані на здійснення загальнодержавних заходів, вирішення завдань, поставлених перед державою і на виконання функцій відповідних органів державної і місцевої влади. Таким чином, особлива роль держави у царині економічного і соціального розвитку суспільства зумовлює необхідність концентрації фінансових ресурсів у централізованих фондах.

Децентралізовані фонди спрямовані на задоволення потреб і вирішення завдань відповідно до масштабів діяльності підприємств, установ та об'єднань, тобто їх кошти використовуються для досягнення виробничих і соціальних цілей відповідно до їх статутів, а також служать для забезпечення господарської діяльності, стимулювання

---

[1] Положення про Пенсійний фонд України [Текст] : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 9. – Ст. 537.

продуктивності праці, підвищення ефективності виробництва. Однак роль і значення децентралізованих фондів не можна недооцінювати, оскільки саме на підприємствах створюються і розподіляються сукупний суспільний продукт та національний дохід країни.

6. *Різне організаційне становище цих фондів*. Кошти, зосереджені в централізованих фондах, виділяються в організаційному відношенні, у результаті чого вони спрямовуються на конкретні заходи. Наприклад, згідно зі статтями 12 та 13 Бюджетного кодексу України Державний бюджет складається із загального і спеціального фондів, причому кошти останнього використовуються тільки на конкретно визначену мету, тобто мають цільовий характер.

Кошти децентралізованих фондів, як правило, в організаційному відношенні не вирізняються. Вони спрямовуються за відповідними каналами із загальних сум, що знаходяться на рахунках підприємств. На державних підприємствах одержання доходів і здійснення видатків, визначення обсягу та напряму коштів відбуваються відповідно до затверджуваного кошторису.

Таким чином, *централізований фонд* – це фонд, формування, розподіл (перерозподіл) та використання фінансових ресурсів якого здійснюються виключно державою в особі уповноважених державних органів чи територіальної громади в особі органів місцевого самоврядування, дохідна частина котрого, як правило, у примусовому порядку забезпечується державою через систему податків, зборів та інших обов'язкових платежів, який діє на всій території країни (адміністративно-територіальної одиниці) і спрямований на задоволення загальнодержавних потреб чи потреб місцевого самоврядування, виділений в організаційному порядку, діяльність якого детально і всебічно регламентована державою.

Децентралізований фонд – це фонд, повноваженнями зі створення, розподілу (перерозподілу) та використання якого наділені державні і комунальні підприємства, установи, організації, їх об'єднання, який утворений в основному за рахунок їхнього прибутку, створений на рівні цих суб'єктів і спрямований на вирішення завдань та функцій, що стоять перед ними.

Невід'ємним структурним елементом фінансових правовідносин є також їх юридичний і фактичний зміст. Фактичним (матеріальним) змістом фінансових правовідносин є реальна поведінка їх суб'єктів, тоді як юридичним змістом – суб'єктивні юридичні права і обов'язки, встановлені фінансово-правовою нормою.

Суб'єктивне право у фінансових правовідносинах – це належна фінансовому чи кредитному органу, а також іншим суб'єктам цих зв'язків для задоволення їх інтересів міра дозволеної поведінки, забезпечена юридичними обов'язками відносин інших осіб, у фінансовій сфері. Суб'єктивне право виражається в суворо визначених юридичних можливостях даної особи, наявності у неї відомого «юридичного плюсу», причому ці можливості не безмежні, вони чітко позначені за змістом. У цих межах особа і може будувати свою поведінку[1]. Наприклад, фінансова інспекція, головним завданням якої є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи, відповідно до ст. 10 Закону України в редакції від 16 жовтня 2012 р. «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» має, наприклад, такі права: перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур державних закупівель, перевіряти фактичну наявність цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової про-

[1] Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – С. 114.

дукції, устаткування тощо); безперешкодного доступу в ході державного фінансового контролю на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються; зупиняти в межах своїх повноважень бюджетні асигнування, операції з бюджетними коштами в установленому законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів впливу в разі виявлення порушень законодавства; вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків, у разі відмови у проведенні таких інвентаризацій – звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом – у присутності понятих та представників зазначених підприємств, установ і організацій, щодо яких проводиться ревізія, опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі, тощо. 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 має 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 у таких суб'єктів формується потреба саме до позитивних дій. Виходячи з цього, необхідність чітко дотримуватися запропонованої державою моделі поведінки суб'єктами фінансових правовідносин визначається панування 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 і обов'язки включають тільки належну та можливу поведінку суб'єктів фінансових правовідносин, тобто юри-

дичний зміст припускає низку 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.

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 бути тільки позитивними. Але, залежно від того, в який фонд – централізований чи децентралізований – мобілізовуватимуться (розподілятимуться чи використовуватимуться) фінансові ресурси, ступінь імперативності прав і обов'язків суб'єктів цих відносин буде різний (маються на увазі права і обов'язки суб'єктів, що протистоять державі в особі відповідних органів). Наприклад, при акумулюванні коштів у бюджети, 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 у статтях 9 та 10 Податкового кодексу України.

Крім того, у зазначених фінансових відносинах усі права і обов'язки чітко, всебічно та повно розписані в Бюджетному кодексі України та інших нормативно-правових актах. Наприклад, Конституція України закріплює основні бюджетні повноваження (тобто права і обов'язки у сфері бюджетної діяльності) держави в особі конкретних представницьких і виконавчих органів, місцевих органів самоврядування, адміністративно-територіальних утворень, що потім деталізуються в Бюджетному кодексі України, а також конкретизуються в інших законодавчих актах, наприклад, Регламенті Верховної Ради України, Регламенті Кабінету Міністрів України, Положенні про Міністерство фінансів України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

Що стосується децентралізованих фондів як об'єкта фінансово-правових відносин, то тут характер і спрямованість імперативності розпоряджень держави дещо інші, оскільки ступінь деталізації таких відносин є значно нижчим. Держава чітко і ретельно встановлює форми і методи обліку та 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, підкреслює їх правовий характер. Матеріальний зміст визначає напрями розвитку юридичного змісту фінансових правовідносин, оскільки реальні суспільні відносини ширші та багатші за ті, що передбачені гіпотезою і диспозицією фінансово-правової норми. Але права і обов'язки суб'єктів мають відповідати тій моделі поведінки, яка була закладена фінансово-правовою нормою. Крім того, фактичний зміст фінансових правовідносин виявляє конкретні життєві обставини, з огляду на які законодавець повинен розробити чинний механізм реалізації фінансово-правових норм.

У фінансових правовідносинах юридичний та фактичний зміст завжди взаємопов'язані. 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 вдосконалити фінансово-правове регулювання з метою його найбільшої ефективності і доцільності. Так, якщо фінансово-правові норми не відповідають фактичним відносинам та 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 та розвиваються дуже далеко від тієї моделі, що передбачена такою нормою. Наслідком подібного явища є неефективність чинного фінансового законодавства.

§ 4. Види фінансових правовідносин

З огляду на особливості та зміст фінансові правовідносини є дуже різноманітними. Так, вони можуть бути класифіковані залежно як від загальноправових характеристик (наприклад, від функцій права, особливостей засобу індивідуалізації суб'єктів відносин), так і від їх галузевої специфіки, а саме:

1) структури фінансової системи держави;
2) інститутів фінансового права як галузі права;
3) юридичного характеру взаємовідносин учасників;
4) об'єкта правовідносин;

5) тривалості їх існування (дії);
6) характеру фінансово-правових норм, що лежать в їх основі;
7) цільового призначення;
8) форми вияву;
9) способів державного захисту тощо.

Розглянемо деякі з наведених видів.

Залежно від характеру фінансово-правових норм, що лежать в основі фінансових правовідносин, вони класифікуються на матеріальні та процесуальні. В матеріальних фінансових правовідносинах реалізуються права і обов'язки суб'єктів стосовно одержання, розподілу та використання визначених фінансових ресурсів, що виражені в конкретному розмірі чи певному виді доходів та видатків. Основний зміст суб'єктивних матеріальних фінансових прав і обов'язків міститься в можливості чи необхідності 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 відповідне йому 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. В них виражаються юридична форма, у якій мобілізуються кошти 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 та строків надходження коштів, цілей та заходів, на які вони можуть бути використані. Наприклад, процесуальними фінансовими правовідносинами будуть відносини стосовно бюджетного 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 реалізуються матеріальні права і обов'язки суб'єктів цих відносин у сфері фінансової діяльності.

Залежно від тривалості існування (дій) цих зв'язків фінансові правовідносини можна поділити на такі: 1) які мають періодичний характер;

2) які мають постійний характер; 3) які мають разовий характер. Так, до першого різновиду належать фінансові правовідносини, що мають певні тимчасові обмеження. Наприклад, якщо бюджетні правовідносини виникають на основі актів про бюджет, тобто 1 січня і припиняються 31 грудня поточного року, в такому разі суб'єкти наділені правами і обов'язками, що мають чітко визначений строк їх реалізації. До другого різновиду належать ті фінансові правовідносини, у яких права і обов'язки їх суб'єктів мають стабільний, тривалий характер і не містять тимчасових обмежень, наприклад, відносини, що виникають при здійсненні податкового контролю. До третього різновиду належать фінансові правовідносини, що характеризуються разовим (одноразовим) здійсненням прав і обов'язків, наприклад, сплата державного мита.

Залежно від об'єкта фінансові правовідносини поділяються на ті, що виникають з приводу мобілізації, розподілу, використання централізованих фондів коштів, та фінансові правовідносини, що виникають з приводу мобілізації, розподілу, використання децентралізованих фондів коштів. Така класифікація не тільки дає відповідь на те, у якій сфері реально діють норми фінансового права, а й 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 та використання коштів бюджетів різних рівнів; 2) у сфері децентралізованих фінансів; 3) з приводу державного страхування; 4) у сферах банківського і державного кредитів.

Фінансові правовідносини можуть бути класифіковані залежно від їх змісту. Слід зазначити, що як юридичний зміст фінансових відносин, тобто права і обов'язки, так і фактичний – поведінка їх учасників характеризуються визначеною специфікою, що виявляється залежно від того, у якому з напрямів 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) та використанням фінансових ресурсів, зосереджених у централізованих і децентралізованих фондах. Таким чином, фінансові правовідносини класифікуються на ті, що виникають і розвиваються у сферах: 1) мобілізації фінансових ресурсів у відповідні фонди; 2) розподілу (перерозподілу) коштів; 3) використання коштів фондів.

Контрольні питання

1. Визначте фінансово-правові норми.
2. Розкрийте особливості фінансово-правових норм.
3. У чому виявляється імперативний характер фінансово-правових норм?
4. Охарактеризуйте структуру фінансово-правових норм.
5. Дайте класифікацію фінансово-правових норм та наведіть приклади.
6. Визначте поняття фінансових правовідносин.
7. Розкрийте особливості фінансових правовідносин.
8. Розкрийте співвідношення суб'єктів фінансового права та фінансових правовідносин.
9. Об'єкт фінансових правовідносин.
10. Розкрийте особливості змісту фінансових правовідносин.
11. Види фінансових правовідносин.

Розділ 4

Правове регулювання фінансового контролю в Україні

§ 1. Поняття, зміст та значення фінансового контролю

До загальних (універсальних) функцій соціального управління належать прогнозування, планування, регулювання, керівництво, організація, координація, нагляд та контроль. У свою чергу однією з найважливіших функцій державного управління є контрольна. При цьому слід зауважити, що, з одного боку, управління у сфері функціонування державних органів спрямоване на реалізацію контрольної функції, а з другого – діяльність органів виконавчої влади сама має підконтрольний характер. Фінансовий контроль як складовий компонент державного контролю виступає специфічною функцією державного управління. Він вирізняється специфікою своєї цільової спрямованості, змісту та засобів реалізації. Також цьому притаманні спеціальний суб'єктний склад та особливий предмет (об'єкт) контрольної діяльності. Отже, розглядаючи співвідношення фінансового контролю та державного управління, бачимо, що фінансовий контроль слугує засобом досягнення конкретної мети, яка постає перед державою, – реалізації ефективної фінансової політики, встановлення правопорядку та законності, забезпечення дотримання дисципліни в галузі публічних фінансів.

Для фінансового контролю є характерними риси, що взагалі належать контрольній діяльності як такій, а саме: законність та об'єктивність; оперативність та безпосередність; цілеспрямованість та послідовність; обґрунтованість та дієвість.

Слід зазначити, що фінансам як економічній категорії, що пов'язана із закономірностями розвитку матеріального виробництва, формуванням, рухом та трансформацією вартості, крім розподільної (перерозподільної) та регулюючої, притаманна також контрольна функція. Вона виявляться як при контролі розподілу валового внутрішнього продукту, так і при перевірці використання публічних грошових фондів відповідно до їхнього цільового призначення. Серед усього різноманіття

фінансових відносин немає жодного їх різновиду, який тим чи іншим чином не був би пов'язаний з контролем. При цьому цілком зрозуміло, що при всій автономності контрольної функції вона не діє ізольовано від інших (усі функції фінансів «працюють» паралельно) і виступає необхідним складовим компонентом забезпечення ефективного руху публічних фінансів. Усе це свідчить про те, що контрольна функція фінансів виступає об'єктивною базою фінансово-контрольної діяльності компетентних суб'єктів.

У сучасних складних умовах становлення ринкової економіки, до того ж, обтяжених глобальними кризовими чинниками, контрольна функція в галузі фінансів набуває особливої актуальності. Це пов'язано з певною специфікою даної діяльності, що дозволяє їй активно впливати на економічні процеси. Ефективний фінансовий контроль сприяє прискоренню економічного і соціального розвитку країни, раціональній організації використання всіх наявних ресурсів, забезпеченню збереженню загальнодержавної та муніципальної власності.

Говорячи про особливості фінансового контролю, слід зазначити, що в теперішній час відбувається його ускладнення, усе чіткіше виявляється його багатоаспектність. Окреслена риса є виявом сучасної тенденції щодо розширення сфери контрольної діяльності, вона поширюється на недержавні підприємства, громадян, що займаються підприємницькою діяльністю. Фінансовий контроль стає все більш різноманітним і багатоплановим, набуває «всеосяжності» та наскрізності. В перебігу проведення в Україні адміністративної реформи деякі контролюючі органи було ліквідовано, утворено нових контролюючих суб'єктів, компетенція «традиційних» контрольних органів перманентно змінюється, тому вітчизняну систему органів фінансового контролю ще не можна визнати сформованою остаточно, її трансформацію не завершено.

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

– перевірка своєчасності і повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування;

– перевірка виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування покладених на них функцій з формування, розподілу (перерозподілу) та використання публічних грошових фондів;

– перевірка дотримання вимог чинного законодавства та інших нормативно-правових актів щодо збереження коштів і матеріальних активів, порядку здійснення фінансових операцій та розрахунків, а також їх змісту;

– перевірка правильності та ефективності використання публічних грошових ресурсів;

– виявлення порушень фінансової дисципліни та примушення до їх усунення;

– попередження порушень законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування завданого матеріального збитку, виявлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності;

– перевірка правильності здійснення валютних операцій, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності;

– виявлення резервів зростання фінансових ресурсів, з'ясування внутрішнього потенціалу підвищення ефективності виробничої діяльності, найбільш ощадливого використання наявних матеріальних та грошових фондів.

Реалізація перелічених завдань фінансового контролю є необхідною умовою забезпечення правопорядку і законності в процесі здійснення фінансової діяльності. Однією з вимог правопорядку в галузі фінансів є фінансова дисципліна.

Фінансова дисципліна – це чітке дотримання закріплених нормами права розпоряджень, що регулюють порядок формування, розподілу (перерозподілу) та використання публічних грошових фондів. Необхідно підкреслити, що вимоги фінансової дисципліни обов'язкові як для підприємств усіх форм власності і громадян, так і для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб.

Водночас слід ураховувати, що *об'єкт* фінансового контролю не обмежується перевіркою тільки грошових фондів публічного характеру. Насправді ж він охоплює також матеріальні, природні, трудові та інші ресурси держави, оскільки вони використовуються в грошовій формі або опосередковані нею. Іншими словами, фінансовий контроль поширюється не тільки на безпосередньо фінансові, а й на пов'язані з ними господарські відносини.

Предметом фінансового контролю виступають первинні фінансові та інші документи (плани, рахунки, кошториси, баланси, звіти та

ін.), що містять інформацію про параметри фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта.

Отже, під ***фінансовим контролем*** слід розуміти особливу сферу державного контролю, що являє собою діяльність фінансових органів з виявлення порушень законності, фінансової дисципліни і доцільності при формуванні, розподілі (перерозподілі) та використанні державних і муніципальних грошових фондів.

Правове регулювання фінансового контролю здійснюється нормами фінансового права. В юридичній літературі склалася думка про фінансовий контроль як інститут Загальної частини фінансового права. Проте не викликає сумніву, що фінансовий контроль стосується всіх етапів фінансової діяльності, всіх фінансово-правових підгалузей та інститутів Особливої частини фінансового права. До зазначеного треба додати, що фінансовий контроль є, мабуть, єдиним структурним підрозділом фінансового права, правові норми якого містяться як у Загальній, так і в Особливій частині. Наведена риса свідчить про ту обставину, що структура фінансового контролю має досить складний характер. До Загальної частини слід віднести фінансово-правові норми, що регулюють загальні принципи, цілі та завдання, організацію та порядок здійснення фінансового контролю, характеристику його видів та методів. Що ж стосується фінансово-правових норм, які передбачають специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності, то їх цілком слушно відносять до Особливої частини. Конкретизація ж їх специфічних завдань і змісту відбувається в інституціональних (підгалузевих) правових актах (наприклад, у Бюджетному або Податковому кодексі України, Законі України «Про аудиторську діяльність»).

Значення фінансового контролю полягає у тому, що він слугує інструментарієм протидії правопорушенням, стримування злочинності в галузі фінансів, забезпечення законності та правопорядку при здійсненні фінансової діяльності, досягнення доцільного та раціонального використання фінансових ресурсів, державного і комунального майна та врешті-решт належного фінансового забезпечення ефективної реалізації функцій сучасної соціально спрямованої держави. Поряд з цим фінансовий контроль відіграє важливу роль у належному захисті прав, свобод та інтересів усіх учасників фінансових відносин (як «володарюючих», так і не наділених владними повноваженнями), досягненні конструктивного балансу між ними.

§ 2. Види фінансового контролю

Фінансовий контроль вирізняється своїм різноманіттям, його здійснення віднесено до повноважень широкого кола контролюючих органів. У теорії фінансового права склалися різні критерії класифікації фінансового контролю. Як правило, за основу поділу його на конкретні різновиди беруться: суб'єктний склад контролюючих органів, специфіка об'єкта фінансового контролю, а також час його проведення. Водночас, зважаючи на умовність будь-якої класифікацій, слід зауважити, що наведені підстави диференціації контролю за обігом публічних фінансів можуть бути доповнені й іншими критеріями.

З урахуванням наведених чинників фінансовий контроль розрізняється залежно від такого.

1. *Часу проведення*. Виходячи з темпоральної характеристики, можна розмежувати фінансовий контроль на: а) попередній (профілактичний); б) поточний (оперативний); в) наступний (підсумковий).

Попередній фінансовий контроль передує здійсненню фінансово-господарських операцій. Він здійснюється «до» ухвалення управлінського рішення, на стадії складання, розгляду та затвердження проектів бюджетів, кошторисів, планів, договорів. Його основна мета – запобігання порушенням фінансових нормативно-правових актів. При цьому діяльність органів фінансового контролю спрямовується на своєчасне попередження незаконного і нераціонального використання коштів. Належне проведення попереднього фінансового контролю дає змогу досягти максимально позитивного ефекту, адже він дозволяє взагалі уникнути порушень фінансової дисципліни.

Поточний фінансовий контроль проводять упродовж короткого відрізку у часу, безпосередньо у процесі здійснення господарських та фінансових операцій. Його ще можна назвати оперативним завдяки гнучкості та своєчасності. Зазвичай такий контроль є повсякденним, постійним. Широке застосування поточного контролю дає змогу виявити помилки і зловживання, що їх припустилися як на стадії попереднього контролю, так і безпосередньо в процесі здійснення фінансово-господарської операції. Слід зазначити, що попередній і поточний контроль здебільшого не мають репресивного характеру.

Наступний фінансовий контроль проводять після завершення конкретної фінансово-господарської операції або закінчення певного звітного періоду (наприклад, фінансового року). Такий контроль є сво-

єрідним останнім «рубежем», перешкодою на шляху порушенням. Він дає змогу виявити недогляди, що їх припустилися під час попереднього та поточного контролю, і, як правило, відрізняється поглибленим та всеосяжним підходом до вивчення фінансово-господарської діяльності контрольованого суб'єкта, має комплексний характер. Основними напрямами наступного контролю є такі: аналіз виконання планів і бюджетів; перевірка кошторисів, звітів та балансів; вивчення на предмет законності рішень органів управління суб'єкта, який перевіряється; виявлення випадків незбереження майна; визначення шляхів усунення порушень фінансової дисципліни та виключення їх в майбутньому; вжиття дієвих заходів щодо відшкодування завданої шкоди.

2. *Суб'єкта, що здійснює контроль*. Керуючись цим критерієм, можна виділити фінансовий контроль: а) державний; б) муніципальний; в) суспільний; г) аудиторський.

Державний фінансовий контроль здійснюють органи держави, які наділені відповідною компетенцією, уповноважені на здійснення контрольних дій. Це органи:

– загальної компетенції – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Мінфін України;

– спеціалізованої компетенції – спеціально створені для здійснення фінансового контролю (Державна казначейська служба України, Міністерство доходів і зборів України, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України, Державна служба фінансового моніторингу України, Пенсійний фонд України, Державна пробірна служба України тощо).

Як державний, так і муніципальний фінансовий контроль може бути (залежно від сфери дії) надвідомчим, міжвідомчим та внутрішньовідомчим.

Муніципальний фінансовий контроль здійснюють органи місцевого самоврядування. Сфера його застосування є досить широкою – від розроблення проекту та затвердження місцевого бюджету, його виконання та затвердження звіту про його виконання до конкретних питань додержання фінансової дисципліни, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування.

Суспільний фінансовий контроль є незалежним від органів влади. Він здійснюється самоорганізованими представниками громадськості (зокрема, репрезентантами трудових колективів або громадського са-

моврядування) на добровільній та безоплатній основі. Його результативність є доволі низькою. Наведена властивість спричинена декількома обставинами: по-перше, необхідністю включення до складу групи контролю досвідчених фахівців-фінансистів; по-друге, можливістю відмови адміністрацією у доступі на територію об'єкта, який громадськість має намір перевірити, а тим більш в його службові та інші приміщення; по-третє, спеціальним режимом доступу до документів, які потрібно дослідити з метою ефективного фінансового контролю (зазвичай вони містять банківську, податкову, службову таємницю). Тому, зважаючи на окреслені чинники, а також «слабкість» існуючих громадських інститутів та відсутність дієвого правового механізму, цей різновид фінансового контролю в сучасних вітчизняних реаліях задіюється досить рідко і до того ж «стихійно».

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

3. *Сфери фінансової діяльності*. Спираючись на предметно-функціональну ознаку, фінансовий контроль можна диференціювати на: а) бюджетний; б) податковий; в) валютний; г) банківський; ґ) страховий тощо.

Вирізнення перелічених різновидів фінансового контролю фактично залежить від того, у якому фінансово-правовому сегменті безпосередньо його здійснюють, тобто від конкретних підгалузей та інститутів Особливої частини фінансового права.

4. *Джерел інформації*. Виходячи із цієї підстави, фінансовий контроль можна диференціювати на фактичний (реальний) та документальний.

Фактичний фінансовий контроль полягає у вивченні реального стану об'єкта, що перевіряється. При цьому встановлюється дійсна наявність грошових і матеріальних ресурсів, здійснюються огляд та вимірювання в натурі, аналізуються одержана інформація та нормативні документи на предмет їх відповідності, зіставляються реальні та облікові параметри.

Документальний фінансовий контроль – це перевірка та аналіз первинних документів (у тому числі технічних носіїв інформації), що містять відомості про рух коштів (бухгалтерських та статистичних звітів, кошторисів тощо).

Фактичний та документальний контроль існують не ізольовано, а доповнюють один одного. Так, за наявності належних підстав документальна ревізія може бути доповнена фактичною перевіркою

(проведенням контрольного вимірювання, зняттям залишків матеріальних цінностей та ін.).

5. *Періодичності (частоти) проведення*. Цей критерій дає змогу, враховуючи інтенсивність та регулярність контрольної діяльності, поділяти фінансовий контроль на: а) постійний (його ще можна позначити як повсякденний); б) систематичний; в) епізодичний (здебільшого цей різновид контролю має разовий характер та є спонтанним для підконтрольного суб'єкта).

6. *Форми проведення*. За цією підставою можна виділити обов'язковий (імперативний) та факультативний (ініціативний) фінансовий контроль.

Обов'язковий фінансовий контроль проводять у випадках, якщо чинне законодавство містить відповідну вимогу, або на реалізацію рішення компетентного державного органу.

Для проведення факультативного фінансового контролю основним є елемент ініціативи («волевиявлення»), тобто контрольна діяльність здійснюється згідно із самостійним та добровільним рішенням суб'єктів господарювання.

7. *Фаховості контролюючого суб'єкта.* Залежно від наведеного критерію виділяють кваліфікований (спеціалізований) та непрофесійний фінансовий контроль. Зазвичай усі його різновиди, за винятком суспільного, належать до фахового контролю. Зазначена обставина є цілком природною з огляду на специфіку сфери контролю, адже фінансову діяльність забезпечують високоінтелектуальні працівники, що мають спеціальну освіту та досвід роботи.

Наведена класифікація фінансового контролю не є вичерпною. Наприклад, можна розрізняти його види залежно від обсягу, повноти охоплення, підстав призначення тощо. Докладніше зазначені критерії класифікації розглядаються в наступному підрозділі підручника (на прикладі такого методу фінансового контролю, як перевірка).

§ 3. Методи фінансового контролю

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

Застосування тих чи інших методів насамперед залежить від компетенції органу контролю, поставлених перед ним цілей та завдань, моменту проведення фінансового контролю.

Основними методами фінансового контролю є: спостереження, реєстрація та облік, обстеження, аналіз, перевірка, ревізія та фінансово-економічна експертиза. Всі вони конкретизуються в різних відомчих документах, що регламентують проведення контролю (методиках, правилах, інструкціях тощо).

Розглянемо докладніше основні з них.

1. ***Спостереження*** (моніторинг) загальне, цілеспрямоване та систематичне відстеження фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта (зазвичай здійснюється «на відстані», без втручання в його дії). З деякими застереженнями можна вважати спостереженням і діяльність з фінансового моніторингу (державного та первинного) відповідно до вимог Закону України від 28 листопада 2002 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму».

2. ***Рєсстрація та облік*** є досить специфічним фінансово-контрольним квазіметодом, сфера застосування якого головним чином обмежується реалізацією органами контролю наданої ним компетенції в частині реєстраційно-облікової діяльності щодо підконтрольних суб'єктів (наприклад, платників податкових платежів або предметів оподаткування) чи в інших випадках, визначених чинним законодавством. Отже, поряд з реєстраційною (дереєстраційною) роботою цей метод передбачає здійснення аналітичної діяльності, а також створення (ведення) відповідної інформаційної бази.

3. ***Обстеження*** проводять здебільшого у процесі попереднього контролю. Воно полягає у вивченні конкретних напрямів фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта. Зокрема, здійснюють діагностику його фінансового стану, досліджують звітність, проводять первинний аналіз додержання фінансового законодавства, оцінюють відповідність його діяльності статутним документам.

Спеціальними прийомами, що застосовують під час обстеження, є опитування та анкетування.

У разі виявлення в процесі обстеження якихось негативних результатів орган контролю ухвалює рішення про проведення в подальшому перевірки або ревізії.

4. ***Аналіз*** проводять за даними звітності (поточної чи за визначений період), застосовуючи такі статистичні методи, як індексний, а також

метод середніх і відносних величин. Аналітичній діяльності підлягають основні фінансово-економічні характеристики об'єкта контролю, що дає змогу виявити неявні порушення фінансової дисципліни та їх причини. Особливо ефективним при цьому є такий фінансово-економічний прийом, як порівняння.

5. ***Перевірка*** полягає в обстеженні та вивченні фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій або їх структурних підрозділів.

Можна виділити різновиди перевірок залежно від таких підстав класифікації:

1) організаційна ознака:

– планові (внесені у встановленому порядку до плану роботи органу контролю);

– позапланові (здійснюються деякою мірою раптово, поза планом, несподівано для підконтрольного суб'єкта). Для їх проведення потрібна наявність вагомих підстав, установлених чинним законодавством: у разі надходження скарг громадян чи іншої інформації про порушення фінансової дисципліни, недогляд у роботі, що потребують невідкладної перевірки; за вимогою компетентних державних органів (зокрема, вказівки вищестоящого фінансового органу);

2) підстава призначення:

– первинні;

– повторні (проводяться через певний час після первинної фінансової перевірки у разі визнання її такою, що проведена неякісно, або з метою контролю за усуненням виявлених порушень. Таку перевірку проводять з тих самих питань і за той самий проміжок часу, що і первинну);

– додаткові (здійснюють для з'ясування питань, які не ставилися перед первинною чи повторною перевіркою, а переважно виникають у зв'язку з новими обставинами);

3) обсяг:

– повні (є всеохоплюючі, перевірці підлягають усі напрями фінансово-господарської діяльності);

– комплексні (їх зазвичай проводить група фахівців, вивчаючи широке коло взаємопов'язаних питань). Одним із підвидів комплексної перевірки є наскрізна перевірка, що охоплює фінансово-господарську діяльність декількох організацій чи підприємств, пов'язаних між собою відносинами субординації;

– часткові (неповні), під час яких досліджують окремі «ділянки» фінансово-господарської діяльності. Їх різновидом є тематичні (або цільові) перевірки, що спрямовані на з'ясування певного кола питань, дослідження визначеної тематики роботи, охоплюють окремий напрям діяльності суб'єкта, який перевіряється, чи конкретний тип операцій;

4) повнота охоплення:

– суцільні (фронтальні, тотальні), під час яких вивчаються абсолютно всі документи та облікові записи за обраний проміжок часу;

– вибіркові (перевірці підлягає не весь суб'єкт, а його конкретний структурний підрозділ чи окремий напрям діяльності, виділений за певним принципом);

5) місце проведення:

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

– невиїзні (камеральні), проводять за місцем дислокації органу фінансового контролю;

6) характер контрольованих показників:

– формальні, за яких перевіряється правильність оформлення документів (наприклад, з'ясовуються дійсність підписів та печаток, наявність підчищень і виправлень, правильність заповнення реквізитів тощо);

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

7) характер суб'єктів контролю:

– позавідомчі (покладаються на органи іншого міністерства чи відомства стосовно організації, яку перевіряють);

– міжвідомчі (здійснюють органи декількох міністерств або відомств);

– відомчі (внутрішні, їх проводять у рамках того самого міністерства чи відомства, але працівники вищого рівня, вищої організації). Вони можуть здійснюватися як в апараті міністерства і центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органах, так і на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління конкретного міністерства).

Окремо слід виділити інвентаризацію та «зустрічну» перевірку (за якої первинні документи або звітні дані зіставляються (стикуються) з аналогічними або взаємопов'язаними даними підприємства-контрагента або вищої за ієрархією юридичної особи). Інвентаризація (від лат. *inventarium* – опис майна) – перевірка, що полягає у з'ясуванні наявності на конкретну дату фактичних залишків грошових коштів,

цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо та відповідності їх даним бухгалтерського обліку. Для цього проводять, зокрема, обмірювання, перерахування, зважування тощо.

У певних випадках проведення інвентаризації є імперативною вимогою. Так, Інструкція про інвентаризацію основних засобів, нематеріальних активів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і документів та розрахунків (затверджена наказом Мінфіну України від 11 серпня 1994 р. № 69) встановлює, що, зокрема, проведення інвентаризаціє є обов'язковою:

– при приватизації майна державного підприємства, при передаванні його майна в оренду, а також у разі перетворення його на акціонерне товариство;

– при зміні матеріально відповідальних осіб (на день приймання-передавання справ);

– за судовим рішенням;

– у разі ліквідації підприємства;

– при встановленні фактів крадіжок або зловживань, псування цінностей (на день встановлення);

– у разі техногенних аварій, пожеж чи стихійного лиха (на день після закінчення цих явищ).

6. ***Ревізія*** (від лат. *revisio* – перегляд) – найважливіший метод фінансового контролю, що вирізняється найбільшою дієвістю, максимально можливою глибиною та повнотою. Ревізію слід віднести до наступного контролю.

Цей метод фінансового контролю здійснюють спеціально утворені державні органи. Ревізія спрямована на виявлення фактів порушення законності, вірогідності та доцільності. Для цього аналізується фінансово-господарська документація на предмет правильності ведення бухгалтерського обліку, збереження коштів і матеріально-технічних ресурсів, своєчасності і повноти звітності.

Ревізор наділяється певними правами:

– перевіряти плани, кошториси, грошові, бухгалтерські та інші документи, наявність грошей і цінностей, а в разі виявлення підроблень та інших зловживань вилучати необхідні документи на строк до закінчення ревізії;

– перевіряти правильність списання сировини, палива, інших матеріальних цінностей, тепло- та електроенергії на витрати виробництва; повноту оприбуткування готової продукції;

– 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, фізичних осіб-підприємців довідки і копії документів, що пов'язані з операціями, які перевіряють;

– отримувати від посадових осіб усні та письмові пояснення.

Ревізія проводиться згідно з її програмою та у встановлені строки. Виявлені факти порушень і зловживань, їх причини, винні особи, розмір заподіяної матеріальної шкоди повинні висвітлюватися точно та неупереджено.

Ревізор зобов'язаний:

– додержуватися Конституції України, законів України та вимог інших нормативних актів;

– у разі виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізії, а також повідомляти щодо них державні органи та органи, уповноважені управляти державним майном;

– негайно повідомляти правоохоронні органи про вилучення документів у зв'язку з їх підробленням або виявленням зловживань;

– забезпечувати додержання комерційної та службової таємниць.

Неприпустимим є встановлення ревізором неділових (неформальних) стосунків з працівниками, діяльність яких перевіряється. За невиконання або неналежне виконання ревізорами своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

Що ж стосується класифікації ревізій, то вона в основному ідентична класифікації фінансових перевірок (з деякими незначними застереженнями). Наприклад, можна виокремити такий підвид позапланової ревізії, як ревізія, призначена за постановою органів, що проводять досудове розслідування, або прокурора.

Тривалість планової виїзної ревізії не повинна перевищувати 30 робочих днів, позапланової виїзної ревізії – 15 робочих днів. Продовження їх строків можливо лише за рішенням суду на строк, що не перевищує: 15 робочих днів – для планової та п'ять робочих днів – для позапланової ревізії.

Планова ревізія проводиться не частіше одного разу на календарний рік. Право на її проведення надається лише у тому разі, коли до під-

контрольної установи не пізніше ніж за десять днів до початку ревізії надіслано письмове повідомлення, у якому зазначаються дати її початку та закінчення.

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

7. ***Фінансово-економічна експертиза.*** Здійснення експертно-аналітичної діяльності, що забезпечує контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних та валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм, належить до компетенції Рахункової палати України. За дорученням Верховної Ради України вона зобов'язана проводити експертизу і давати висновки щодо проектів:

– Державного бюджету України (на конкретний рік), обґрунтованості його дохідної та видаткової частин щодо обсягів державного внутрішнього та зовнішнього боргу та дефіциту Державного бюджету України, затверджених законом;

– законодавчих та інших нормативних актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем;

– міжнародних договорів України, що стосуються витрат з Державного бюджету України;

– загальнодержавних цільових програм, які фінансуються з бюджетів або на які передбачено додаткове фінансування з Державного бюджету України;

– програм Кабінету Міністрів України, на фінансування яких використовуються кошти Державного бюджету України.

§ 4. Органи фінансового контролю

У здійсненні фінансового контролю задіяна складна система органів, наділених відповідною компетенцією (її формування в Україні ще не завершено). Зважаючи на різноманіття та багатовекторність цих органів, проведення їх групування є нагальною потребою сьогодення.

До основних підстав класифікації органів фінансового контролю можна віднести такі.

1. *Рівень.* Залежно від наведеного критерію виділяють: а) загальнодержавні органи (Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Нацбанк України, Мінфін України тощо); б) органи місцевого самоврядування.

2. *Інститути.* Окреслена ознака дозволяє відокремити: а) органи, що здійснюють контроль в податковій та митній сферах; б) фінансово-інспекційні (контрольно-ревізійні) органи; в) органи державної казначейської служби; г) фінансово-кредитні (банківські) установи; ґ) валютно-контрольні органи; д) фінансово-моніторингові органи та ін.

3. *Компетенція.* Враховуючи окреслений критерій, можна розрізняти органи: а) загальної компетенції (для яких здійснення фінансового контролю не є основною діяльністю). До цього різновиду слід віднести, наприклад, Верховну Раду України або Кабінет Міністрів України; б) спеціальної компетенції (створені виключно або переважно для діяльності у сфері фінансового контролю). Яскравими представниками цієї категорії можна вважати Державну фінансову інспекцію України чи Рахункову палату України.

Розглянемо докладніше найважливіші органи фінансового контролю.

Верховна Рада України відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює фінансовий контроль при затвердженні Державного бюджету і внесенні змін до нього, при його виконанні, ухваленні рішення щодо звіту про його виконання. Дуже важливим є також парламентський контроль за використанням Україною позик (не передбачених Державним бюджетом України), одержаних від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій.

Верховна Рада України також здійснює фінансовий контроль через свої комітети і тимчасові спеціальні комісії. До їх компетенції належать робота із законопроектами, підготовка і попередній розгляд питань, що стосуються повноважень Верховної Ради України. Природно, що основне навантаження у здійсненні парламентського фінансового контролю припадає на профільні комітети Верховної Ради України: Комітет з питань бюджету, Комітет з питань фінансів і банківської діяльності, а також Комітет у закордонних справах.

Рахункова палата – постійно діючий орган контролю, що створюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Вона здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету

України від імені Верховної Ради України. Правові основи її діяльності, статус, функції, повноваження та порядок їх здійснення визначено Законом України від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату».

Завданнями Рахункової палати є:

– організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів;

– здійснення контролю за створенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;

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

– контроль за додержанням законності при наданні Україною позик 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 Нацбанку України та уповноважених банків;

– аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету України і підготовка пропозицій щодо їхнього усунення, а також удосконалення бюджетного процесу в цілому.

Рахункова палата може виконувати й інші завдання, передбачені для неї чинним законодавством України.

Про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, результати здійснення інших контрольних функцій Рахункова палата регулярно інформує Верховну Раду України.

Місце *Президента України* в здійсненні фінансового контролю визначається його статусом глави держави. Так, Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із поверненням їх на повторний розгляд. У здійсненні контрольних повноважень Президент спирається на створені ним консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Його вплив на стан фінансового контролю в Україні справляється також завдяки утворенню, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (в тому числі й тих, на які покладається здійснення фінансового контролю), затвердженню положень про них

(з встановленням завдань та функцій, прав та обов'язків тощо), а також через відповідні кадрові призначення.

Кабінет Міністрів України, будучи вищим органом виконавчої влади, повсякденно керує державними фінансами і паралельно здійснює загальний фінансовий контроль. Він розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку країни; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує його виконання після затвердження, надсилає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України; здійснює і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики.

Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів, дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Воно здійснює контроль за складанням проекту і виконанням державного бюджету, за додержанням 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, Мінфін контролює: зберігання 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.

Кабінет Міністрів України через Міністра фінансів України спрямовує і координує діяльність таких спеціалізованих контрольних органів, як Державна казначейська служба України (Казначейство України), Державна фінансова інспекція України та Державна служба фінансового моніторингу України.

До основних завдань *Державної казначейської служби України* як центрального органу виконавчої влади належать внесення пропозицій

щодо формування державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та її безпосередня реалізація. Відповідно до покладених на нього завдань та в межах наданих повноважень Казначейство України здійснює контроль за:

– веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів;

– складанням та наданням фінансової та бюджетної звітності;

– бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;

– відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету, відповідністю взятих ними бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

– додержанням правил валютного контролю (за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті);

– додержанням порядку проведення лотерей (з використанням електронних систем прийняття сплати за участь);

– закупівлею товарів (робіт, послуг) за державні кошти (при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів).

Крім того, Казначейство України веде облік касового виконання Державного бюджету України, складає звіт про стан його виконання.

Державна казначейська служба України для виконання фінансово-контрольної функції має право в установленому порядку:

– складати протоколи про порушення бюджетного законодавства та на їх підставі зупиняти операції з бюджетними коштами, а також ініціювати зупинення бюджетних асигнувань;

– звертатися до суду, а також порушувати питання про притягнення до відповідальності за припущені порушення бюджетного законодавства;

– залучати до виконання окремих робіт, вивчення певних питань учених і фахівців, працівників виконавчої влади;

– одержувати інформацію, документи, матеріали від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств (установ, організацій) та їх посадових осіб.

Основні завдання *Державної фінансової інспекції України* полягають у забезпеченні реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесенні пропозицій щодо її форму-

вання. До повноважень цього органу віднесено здійснення державного контролю за:

– використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреб у бюджетних коштах та взяттям зобов'язань;

– станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в органах виконавчої влади, фондах (державних та загальнообов'язкового державного соціального страхування), бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також в юридичних особах, що одержують кошти з бюджетів та в зазначених фондах або використовують державне чи комунальне майно;

– додержанням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного та місцевого бюджетів, а також про державні закупівлі;

– діяльністю будь-яких господарюючих суб'єктів – за рішенням суду (винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення досудового розслідування кримінальної справи).

Державний фінансовий контроль здійснюється шляхом проведення інспектування у формі планових та позапланових ревізій певного комплексу чи окремих напрямів питань фінансово-господарської діяльності підконтрольних об'єктів, державного аудиту та перевірки державних закупівель.

Також Державна фінансова інспекція України здійснює контроль, зокрема, за: виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим використанням коштів державного та місцевих бюджетів, кредитів та їх своєчасним поверненням; складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів щодо їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

Для виконання покладених завдань цьому контрольному органу надається широке коло повноважень. Так, поряд з іншими, Державна фінансова інспекція України має право:

– перевіряти грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи щодо руху коштів та цінностей, а також процесу закупівель;

– проводити зустрічні перевірки та перевірку фактичної наявності цінностей;

– безперешкодного доступу на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підконтрольним юридичним особам;

– одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб письмові пояснення;

– вимагати від керівництва підконтрольних установ проведення інвентаризації, у разі відмови в її проведенні опечатувати в установленому порядку каси (касові приміщення), склади та архіви та звертатися до суду щодо спонукання його до проведення перевірки;

– зупиняти бюджетні асигнування, операції з бюджетними коштами, а також вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені під час ревізії приховані, занижені валютні та інші платежі.

При виявленні збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, визначається їх розмір згідно з методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України.

За наслідками контрольної діяльності фінансова інспекція пред'являє керівникам та іншим особам підконтрольного об'єкта обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення виявлених недоліків і порушень та порушує перед ними питання про притягнення до відповідальності винних осіб, а у випадках, передбачених чинним законодавством, накладає адміністративні стягнення.

Щомісяця Державна фінансова інспекція України подає до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Мінфіну України звіти про узагальнені результати контролю за додержанням бюджетного законодавства.

Нацбанк України в системі органів фінансового контролю посідає особливе місце. Згідно з Конституцією України його основною функцією визначено забезпечення стабільності грошової одиниці України. Водночас Нацбанк України виконує й фінансово-контрольну функцію. Так, чинним законодавством на нього покладено здійснення банківського регулювання і нагляду; сертифікації аудиторів, що проводять аудиторські перевірки банків; організації і здійснення валютного контролю за банками та іншими фінансовими установами; аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінових та валютних відносин.

Наприкінці 2012 р. Президент України утворив *Міністерство доходів і зборів України*, реорганізувавши Державну митну службу України та Державну податкову службу України, а також поклавши на нього функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (Указ Президента України від 24 груд-

ня 2012 р. № 726/2012). На момент підписання цього підручника до друку конкретні завдання та функції утвореного Міністерства ще не були визначені. Водночас вважаємо: можна стверджувати, що пріоритетами в роботі нового органу стане фінансовий контроль в податковій та митній сферах, який на цей час покладено відповідно на Державну податкову службу України та Державну митну службу України.

Державна податкова служба України є контролюючим органом щодо податкових платежів, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів (крім тих, контроль щодо яких Податковим кодексом України віднесено до компетенції митних органів), а також стосовно законодавства, контроль за додержанням якого покладено на органи державної податкової служби. Інші державні органи не мають права перевіряти своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податкових платежів, у тому числі на запит правоохоронних органів.

Державна митна служба України здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, точною і своєчасною сплатою мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України (територію вільної митної зони) або їх вивезення (пересилання) з наведених територій, а також інших митних платежів.

Державна служба фінансового моніторингу України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму: а) вносить пропозиції щодо функціонування та безпосередньо реалізує державну політику; б) створює та забезпечує функціонування відповідної єдиної державної інформаційної системи. Також цей орган збирає, обробляє та аналізує інформацію про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформацію, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму.

Діяльність *Державної пробірної служби України* спрямована на реалізацію державної політики у сфері державного пробірного контролю та внесення пропозицій щодо її формування. До її компетенції як спеціального органу фінансового контролю належать:

– здійснення державного пробірного контролю за якістю дорогоцінних металів та каміння, виробів з них та матеріалів, що їх містять;

– проведення перевірок додержання законодавства при виконанні операцій із зазначеними цінностями, здійсненні їх обігу та обліку;

– здійснення контролю за виконанням вимог щодо одержання, використання, обліку та зберігання дорогоцінних металів і каміння у військових частинах, державних установах, на підприємствах та в організаціях;

– перевірка додержання суб'єктами господарювання ліцензійних умов щодо збирання, первинного оброблення відходів брухту дорогоцінних металів і каміння, а також скупівлі, приймання у заставу і на комісію ювелірних та побутових виробів, торгівлі (експонування) та зберігання предметів, що містять зазначені цінності.

Міністерство інфраструктури України розробляє вимоги щодо надання і одержання послуг поштового зв'язку (у тому числі щодо видавання і приймання грошових переказів). Також воно здійснює державний контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (операторів поштового зв'язку).

§ 5. Аудиторський контроль

Аудиторський контроль – це професійний незалежний фінансовий контроль. Він виник в Англії на початку XIX ст.

Потреба у створенні системи незалежного і професійного фінансового контролю в Україні виникла в умовах формування ринкової економіки, з розвитком підприємництва, поширенням приватної власності, становленням ринку капіталу. Основне завдання аудиторського контролю – одержання об'єктивної інформації про фінансовий стан суб'єкта, який перевіряється, відповідність його господарської діяльності чинному законодавству. В такому контролі зацікавлені як держава, так і підприємці, він дає змогу поєднувати їх інтереси без додаткового навантаження на бюджет. При цьому аудит аж ніяк не підмінює державний фінансовий контроль.

Аудиторська діяльність в Україні регулюється Законом України від 22 квітня 1993 р. «Про аудиторську діяльність» (в редакції від 14 вересня 2006 р.).

Законодавець ототожнює поняття «аудит» та «аудиторська перевірка», визначаючи аудит як перевірку даних публічного бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарю-

вання з метою визначення незалежної думки аудитора про їх достовірність у всіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положенням (стандартам) бухгалтерського обліку або іншим правилам (внутрішнім положенням суб'єктів господарювання) згідно з вимогами користувачів (ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність»).

Аудит в Україні здійснюють як фізичні особи – підприємці (аудитори), так і юридичні особи (аудиторські фірми).

Аудитором (від лат. *auditor* – слухач) може бути фізична особа, яка має сертифікат, що визначає її кваліфікаційну придатність на зайняття аудиторською діяльністю на території України. Під сертифікацією в наведеному контексті слід розуміти визначення кваліфікаційної придатності кандидата на зайняття аудиторською діяльністю шляхом перевірки його освіти та досвіду роботи, відповідності вимогам Закону України «Про аудиторську діяльність», складання ним письмового кваліфікаційного іспиту. Вона регулюється Положенням про сертифікацію аудиторів (затверджено рішенням Аудиторської палати України від 31 травня 2007 р. № 178/6). Цим Положенням встановлено єдині умови та порядок сертифікації аудиторів України (за винятком аудиторів, які здійснюватимуть аудит банків).

Аудитор має право займатися професійною діяльністю лише після включення його до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів. Станом на 31 грудня 2011 р. до зазначеного Реєстру включено 520 аудиторів-підприємців. Закон накладає на них низку обмежень. Аудиторам забороняється безпосередньо займатися іншими видами підприємницької діяльності (торговельною, посередницькою, виробничою тощо), що не виключає їх права одержувати дивіденди від акцій та доходи від інших корпоративних прав, а також використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб. Аудитором не може бути особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Аудиторська фірма – це юридична особа, що створена відповідно до законодавства і займається виключно наданням аудиторських послуг. Право на здійснення аудиторської діяльності мають аудиторські фірми, внесені до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів. Загальний розмір частки засновників (учасників) аудиторської фірми, які не є аудитора-

ми, у статутному капіталі не може перевищувати 30 %, а керівником її може бути виключно аудитор. Станом на 31 грудня 2011 р. до зазначеного Реєстру включено 1342 аудиторські фірми.

З метою забезпечення незалежності аудиту встановлено, що дія Закону України «Про аудиторську діяльність» не поширюється на аудиторську діяльність державних органів, їх підрозділів та посадових осіб, уповноважених законами України на здійснення державного фінансового контролю.

При здійсненні аудиторської діяльності аудитори та аудиторські фірми застосовують відповідні стандарти аудиту. Їх затвердження є виключним правом Аудиторської палати України. З 1 травня 2011 р. для обов'язкового застосування як національні стандарти аудиту затверджено Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг видання 2010 року (рішення від 31 березня 2011 р. № 229/7).

Під час проведення перевірки аудитори (аудиторські фірми) мають право:

– самостійно визначати форми і методи проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг на підставі чинного законодавства, стандартів аудитів та умов договору із замовником;

– одержувати необхідні документи, що стосуються предмета перевірки і знаходяться як у замовника, так і у третіх осіб;

– одержувати пояснення в письмовій чи усній формі від керівництва і працівників замовника;

– перевіряти наявність майна, грошей, цінностей, вимагати від керівництва суб'єкта господарювання проведення контрольних оглядів, вимірів виконаних робіт, визначення якості продукції, щодо яких здійснюється перевірка документів;

– залучати на договірних умовах до участі в перевірці фахівців різного профілю.

Водночас при здійсненні професійної діяльності на аудитора (аудиторську фірму) покладаються певні обов'язки:

– додержуватися вимог законів України «Про аудиторську діяльність» та «Про засади запобігання і протидії корупції», а також інших нормативно-правових актів, стандартів аудиту, принципів незалежності аудитора та відповідних рішень Аудиторської палати України;

– належним чином проводити аудит та надавати інші аудиторські послуги;

– повідомляти власників, уповноважених ними осіб, замовників про виявлені під час аудиту недоліки ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності;

– зберігати в таємниці інформацію, одержану при проведенні аудиту та інших аудиторських послуг, не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб;

– відповідати перед замовником за порушення умов договору відповідно до договору та закону;

– обмежувати свою діяльність наданням аудиторських послуг та роботами, що мають до них безпосереднє відношення (консультації, перевірки, експертизи).

Також закон встановлює спеціальні заборони щодо проведення аудиту у випадках, за яких не забезпечуються вимоги про його незалежність. Зокрема, неприпустимим є здійснення аудиторської діяльності у разі, коли аудитор: а) має прямі родинні стосунки з членами органів управління суб'єкта господарювання, що перевіряється, або особисті майнові інтереси в ньому; б) є працівником, членом органів управління, засновником або власником суб'єкта господарювання (співвласником дочірнього підприємства, філії), що перевіряється; в) має одержати винагороду, розмір якої є неадекватним якості та фаховості наданих послуг.

Аудиторська перевірка може бути добровільною (ініціативною, у разі її проведення за рішенням самого суб'єкта господарювання) та 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 та похідних (деривативів), а також при одержанні ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів.

Однак у будь-якому разі аудит проводиться на підставі договору між аудитором (аудиторською фірмою) і замовником. Останній має право вільного вибору аудитора (аудиторської фірми). У договорі на проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг вказуються предмет і строк перевірки, обсяг аудиторських послуг, розмір і умови оплати, відповідальність сторін.

Період проведення аудиторської перевірки можна поділити на три етапи: підготовчий, аналітичний та підсумковий.

За результатами аудиторської перевірки складають відповідний документ – аудиторський висновок. Він повинен відповідати стандартам аудиту та надає впевненості користувачам щодо відповідності фінансової звітності або іншої інформації концептуальним основам, які використовуються при її складанні. Концептуальними основами можуть бути визнані закони та інші нормативно-правові акти України, а також положення (стандарти) бухгалтерського обліку, внутрішні вимоги та положення суб'єктів господарювання, інші джерела. Виконання договору на проведення аудиту підтверджується актом приймання-передавання аудиторського висновку. Аудиторський висновок аудитора іноземної держави при офіційному його поданні установі, організації або суб'єкту підприємництва України підлягає підтвердженню аудитором України (якщо інше не встановлено міжнародним договором).

Аудиторські послуги у вигляді консультації можуть надаватися усно або письмово з оформленням довідки та інших офіційних документів, у вигляді експертизи – оформлюється експертний висновок або акт. Результати надання інших аудиторських послуг оформлюються відповідно до стандартів аудиту.

Зазначимо, що поняття «аудиторська діяльність» значно ширше за поняття «аудиторська перевірка» і передбачає організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання аудиторських перевірок та надання інших аудиторських послуг. При цьому аудиторські послуги можуть бути надані 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 поняття та зміст фінансового контролю.
2. Якими є мета, завдання та значення фінансово-контрольної діяльності?
3. Що розуміють під фінансовою дисципліною?
4. У чому полягає специфіка фінансового контролю?
5. Розмежуйте предмет та об'єкт фінансового контролю.
6. Які є види фінансового контролю?
7. Вкажіть методи фінансового контролю.
8. Проведіть класифікацію перевірок.
9. Система та повноваження органів фінансового контролю.
10. Особливості аудиторського контролю.

Розділ 5

Відповідальність за порушення фінансового законодавства

§ 1. Відповідальність 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 в позитивному аспекті. Протилежним підходом є розгляд юридичної відповідальності у ретроспективному аспекті.

Ретроспективна відповідальність передбачає встановлену 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 додержання 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 призвели до формування значного законодавчого масиву, у якому закріплено підстави відповідальності, санкції за порушення фінансово-правових норм та визначено процесуальний порядок застосування цих санкцій. При цьому зазначений нормативний масив формувався за різними напрямами: по-перше, як на рівні законів, у тому числі коди-

фікованих, так і підзаконних нормативних актів; по-друге, ці норми одержували різне галузеве закріплення: було встановлено кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків, нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням; до Кодексу України про адміністративні правопорушення було включено окремі статті, які передбачали адміністративну відповідальність за порушення фінансового законодавства; у Бюджетному та Податковому кодексах України закріплено фінансові санкції за порушення бюджетного та податкового законодавства так само, як і у Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» закріплено фінансові санкції за порушення валютного законодавства.

Однак і дотепер науковці та практики висловлюють протилежні позиції з цього питання: від визнання фінансово-правової відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності до повного заперечення існування цього виду відповідальності. Ще одним чинником, що зумовлює особливу актуальність розглядуваного питання, є законодавче закріплення у Податковому кодексі України такої категорії, як «фінансова відповідальність». Так, на рівні кодифікованого акта встановлено, що за порушення податкового законодавства можуть наставати такі види відповідальності, як фінансова, адміністративна та кримінальна. Притягнення до фінансової відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства не звільняє їх посадових осіб за наявності відповідних підстав від притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності. У той же час ні бюджетне, ні інше фінансове законодавство не використовує таке поняття.

Першочергово необхідно визначитись із співвідношенням категорій «відповідальність за порушення фінансового законодавства» та «фінансова відповідальність». Відповідальність за порушення фінансового законодавства є ширшою за своїм змістом категорією та включає усі види відповідальності за порушення норм фінансового законодавства (фінансової, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної, матеріальної) за наявності відповідних підстав. Підстави зазначених видів юридичної відповідальності – конкретні склади правопорушень – визначаються відповідною системою законодавства. Для адміністративної відповідальності – це адміністративні проступки, закріплені Ко-

дексом України про адміністративні правопорушення, для кримінальної – злочини, передбачені Кримінальним кодексом України і т. д. Отже, відповідальність за порушення фінансового законодавства є комплексним, міжгалузевим утворенням.

Фінансова відповідальність, будучи лише одним із виявів відповідальності за порушення фінансового законодавства, так само має складний характер, оскільки повинна включати відповідальність у всіх сферах фінансової діяльності держави (у сферах оподаткування, бюджету, грошового обігу, обігу валютних цінностей тощо). Таким чином, фінансову відповідальність слід розглядати як складний інститут, що включає відносно відокремлені блоки залежно від інституційної належності фінансово-правових норм, що порушуються при вчиненні протиправного діяння у сфері фінансової діяльності держави. Ці блоки деталізуються в процесі кодифікації окремих інститутів фінансового законодавства. Такими блоками, зокрема, є: відповідальність за порушення бюджетного законодавства, передбачена гл. 18 Бюджетного кодексу України; відповідальність за порушення податкового законодавства, встановлена гл. 11 Податкового кодексу України.

Як окремі елементи можна розглядати відповідальність за порушення правил здійснення рахункових операцій із застосуванням реєстраторів розрахункових операцій, передбачену Законом України в редакції 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»; відповідальність за порушення валютного законодавства, встановлену 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 свою специфіку, зумовлену характером відносин в окремих сегментах фінансової діяльності. Але разом із тим усі вони характеризуються обов'язковими ознаками, притаманними юридичній відповідальності в цілому:

а) підставою відповідальності є вчинення правопорушення;

б) фінансова відповідальність виступає як форма реалізації державного примусу за порушення приписів фінансово-правових норм;

в) полягає у застосуванні до правопорушника негативних наслідків, передбачених у санкціях фінансово-правових норм, які мають майновий характер і виражені переважно в грошовій формі;

г) фінансова відповідальність законодавства реалізується у специфічній процесуальній формі.

Розглядаючи проблему правової природи відповідальності за порушення фінансового законодавства, слід визначити співвідношення фінансової відповідальності 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) відзначив, що цією нормою Конституції безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. Ним визначено, що виключно законами України мають регулюватися засади цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо), підстави кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності – діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопорушень, що утворюють їх склад), і відповідальність за них. У такий спосіб Конституція України заборонила регулювати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами та встановила, що виключно Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати, яке правопорушення є, зокрема, адміністративним правопорушенням або злочином, і міру відповідальності за нього. Отже, логічним є припущення, що перелік видів юридичної відповідальності включає також інші види, які прямо не вказані в Конституції.

Додатковим аргументом на користь цієї позиції може виступати положення, закріплене в Податковому кодексі України, згідно з яким притягнення до фінансової відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства не звільняє їх посадових осіб за наявності відповідних підстав від притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності. Аналогічна норма міститься й у Бюджетному кодексі України. На наш погляд, таке становище 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».

На підставі викладеного 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. Відповідальність за порушення фінансового законодавства є складним міжгалузевим правовим інститутом, що включає як фінансову, так і інші види відповідальності (адміністративну, кримінальну, дисциплінарну тощо) у разі порушення фінансово-правових норм.

В умовах чинної на сьогодні системи фінансового права та системи фінансового законодавства можна говорити, що фінансова відповідальність є певною теоретичною конструкцією, родовою категорією, котра об'єднує в межах фінансово-правової галузі такі видові вияви, як бюджетна відповідальність, податкова відповідальність, відповідальність у сфері валютного регулювання та ін. Аргументами на користь такої позиції є те, що:

а) самостійність галузі права ще не дає підстав стверджувати про самостійність відповідальності за порушення норм такої галузі права. Так, розподіл видів юридичної відповідальності не збігатиметься з галузевою структурою права вже з тієї причини, що видів відповідальності менше, ніж галузей права, причому за порушення норм права різних галузей може застосовуватися відповідальність одного і того самого виду[1];

б) підставою відповідальності будь-якого виду є вчинення правопорушення. Фінансове законодавство не містить категорії «фінансове правопорушення», не визначає його ознак та конкретних складів. Натомість, розвиток фінансового законодавство йде шляхом закріплення категорій «податкове правопорушення», «порушення бюджетного законодавства» тощо;

в) санкції, що застосовуються за порушення різних інститутів або підгалузей фінансового права, мають різний характер. Особливо яскраво це простежується на прикладі порівняння санкцій, передбачених бюджетним і податковим законодавством.

---

[1] Лейст, О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) [Текст] / О. Э. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – С. 128.

§ 2. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства має системний, міжгалузевий характер та включає, крім бюджетної відповідальності (як видовий вияв фінансової), ще й адміністративну, кримінальну тощо. Така системність та складність конструкції «відповідальність за порушення бюджетного законодавства» і відокремленість бюджетної відповідальності визначаються положенням ст. 121 Бюджетного кодексу України, згідно з яким посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом.

Загальні засади бюджетної відповідальності закріплено у гл. 18 «Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства» Бюджетного кодексу України. Навряд чи можна говорити про досконалість, завершеність, системність та логічність зазначеної глави. Єдиною підставою притягнення особи до бюджетної відповідальності є наявність складу бюджетного правопорушення. Чинний Бюджетний кодекс України не використовує конструкцію «бюджетне правопорушення», яка була присутня у Бюджетному кодексі 2001 р. Замість цього у ст. 116 йдеться про «порушення бюджетного законодавства», під яким розуміється порушення учасником бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

Легальна дефініція «порушення бюджетного законодавства» надається шляхом не тільки виявлення загальних істотних ознак цього виду правопорушення, а й шляхом деталізації конкретних їх складів у невичерпному переліку ст. 116, який містить, зокрема: а) включення недостовірних даних до бюджетних запитів; б) порушення встановлених строків подання бюджетних запитів або їх неподання; в) порушення встановленого порядку або строків подання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради); г) порушення вимог Бюджетного кодексу щодо затвердження державного бюджету (місцевого бюджету) з дефіцитом або профіцитом; д) включення до складу спеціального

фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом чи законом про Державний бюджет України; е) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій; ж) нецільове використання бюджетних коштів та інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу. Крім того, декілька складів бюджетних правопорушень закріплено у ст. 123 Бюджетного кодексу щодо спеціального суб'єкта – органів, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, а саме: 1) невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів; 2) несвоєчасність подання звітності про виконання бюджетів; 3) здійснення витрат з перевищенням показників, затверджених розписом бюджету; 4) порушення в процесі контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету та здійсненні платежів за бюджетними зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетних асигнувань; 5) недодержання порядку казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів.

Під складом бюджетного правопорушення розуміється його ідеальна структура, що показує, з яких частин, елементів воно складається. Традиційно до елементів складу правопорушення належать об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Виходячи із законодавчого визначення, можна виділити такі елементи складу бюджетного правопорушення.

1. *Об'єкт бюджетного правопорушення* – врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. Тобто, родовим об'єктом бюджетного правопорушення є всі відносини, що виникають у бюджетному процесі. Деталізація такого елемента бюджетного правопорушення, як об'єкт, передбачає можливість виділення безпосереднього об'єкта, котрим виступають конкретні відносини, на які посягає правопорушник (механізм бюджетного планування, порядок цільового використання бюджетних коштів, порядок ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів та ін.).

2. *Об'єктивна сторона бюджетного правопорушення* характеризує його зовнішній прояв. Основною ознакою об'єктивної сторони бюджетного правопорушення є діяння у формі дії (активної поведінки) або

бездіяльності (пасивної поведінки). Слід звернути увагу на недосконалість визначення «порушення бюджетного законодавства», що міститься у ст. 116 Бюджетного кодексу України, в якому об'єктивна сторона визначається як «...порушення...», крім логічної помилки визначення поняття через саме поняття, відсутня також і необхідна деталізація характеру такого протиправного діяння. Закріплення об'єктивної сторони правопорушення надає йому ознак протиправності. Характер об'єктивної сторони описується законодавцем у диспозиції бюджетно-правової норми або безпосередньо випливає з її змісту. Так, шляхом активної поведінки (дії) вчиняються такі бюджетні правопорушення, як: включення недостовірних даних до бюджетних запитів (п. 1 ст. 116); розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу (п. 14 ст. 116); нецільове використання бюджетних коштів тощо (п. 24 ст. 116); шляхом пасивної поведінки (бездіяльності) – неподання бюджетних запитів (п. 2 ст. 116) та ін.

Докладне визначення об'єктивної сторони бюджетного правопорушення надано тільки стосовно єдиного складу бюджетного правопорушення, якому, до речі, присвячено окрему статтю Бюджетного кодексу України, – нецільове використання бюджетних коштів (ст. 119). Нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають:

– бюджетним призначенням, установленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);

– напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів;

– бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

3. *Суб'єктом бюджетного правопорушення* виступають виключно учасники бюджетного процесу – органи, установи або посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами і обов'язками з управління бюджетними коштами). Управління бюджетними коштами визначається у Бюджетному кодексі (п. 49 ч. 1 ст. 2) як сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за додержанням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів

своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів. Відповідно до ст. 117 Бюджетного кодексу за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися відповідні заходи впливу. При цьому серед учасників бюджетного процесу і відповідно суб'єктів бюджетних правопорушень у цій статті зазначаються розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно із законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Бюджетний кодекс України у ст. 123 передбачив декілька складів бюджетних правопорушень, суб'єктом яких може виступати тільки особливе коло учасників бюджетного процесу (*спеціальний суб'єкт* – орган, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів). При цьому керівники таких органів несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів, установлених Бюджетним кодексом України.

Бюджетне правопорушення не містить такого елемента його складу, як *суб'єктивна сторона*. Можна говорити про об'єктивну протиправність діянь, що складають бюджетні правопорушення. Заходи впливу за бюджетним законодавством застосовуються незалежно від вини суб'єкта бюджетного правопорушення. При цьому відповідно до ст. 121 Бюджетного кодексу України посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Тобто, вина враховується при притягненні осіб, що вчинили порушення бюджетного законодавства, до інших видів відповідальності, ніж бюджетна. Необхідність її встановлення визначається безпосередньо адміністративним, кримінальним та іншим законодавством.

Крім загального визначення порушення бюджетного законодавства, переліку конкретних складів, у Бюджетному кодексі України закріплено заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, порядок їх застосування та оскарження рішення про їх застосування. Юридичну відповідальність розглядають як реалізацію санкцій до осіб, що вчинили правопорушення. У зазначеній статті фактично наведено перелік видів санкцій, що застосовуються до порушників бюджетного законо-

давства за вчинення бюджетних правопорушень, тому такі заходи впливу абсолютно логічно вважати мірою юридичної відповідальності. При цьому, враховуючи специфіку санкцій, встановлених бюджетним законодавством, та їх якісну відмінність від інших санкцій, передбачених фінансовим законодавством, можна говорити про відокремленість бюджетної відповідальності.

У ст. 117 Бюджетного кодексу України передбачено відкритий перелік заходів впливу за порушення бюджетного законодавства:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами;

3) призупинення бюджетних асигнувань;

4) зменшення бюджетних асигнувань;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Порядок застосування санкцій за бюджетні правопорушення передбачає таке. Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, крім попередження та зупинення дії рішення про місцевий бюджет, ухвалюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Форма та порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства встановлені наказом Мінфіну України від 15 листопада 2010 р. № 1370[1]. У ч. 3 ст. 118 встановлено заборону застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених у ст. 117 Бюджетного кодексу України, за раніше виявлені і усунені порушення бюджетного законодавства.

[1] Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства [Текст] : наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 р. № 1370 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 93. – Ст. 3316.

Незважаючи на те, що бюджетне законодавство України набуло кодифікованої форми ще з 2001 р., норми, що встановлюють засади бюджетної відповідальності, потребують удосконалення. Серед недоліків правового регулювання бюджетної відповідальності слід зазначити: а) відсутність у Бюджетному кодексі України терміна «бюджетне правопорушення» та використання замість нього конструкції «порушення бюджетного законодавства», яка за своїм змістом є значно ширшою; б) відсутність вичерпного переліку як бюджетних правопорушень, так і заходів впливу за їх вчинення; в) недосконаліть формулювань конкретних складів бюджетних правопорушень, оскільки переважна більшість з них просто називаються (виняток становить «нецільове використання бюджетних коштів»).

Одним із головних принципів бюджетної системи є принцип цільового використання бюджетних коштів, який полягає у використанні бюджетних коштів лише на цілі, які визначені бюджетними призначеннями. Порушення цього принципу, крім попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, може мати наслідком: а) зупинення операцій з бюджетними коштами; б) призупинення бюджетних асигнувань; в) зменшення бюджетних асигнувань (стосовно розпорядників бюджетних коштів); г) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів).

Адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства передбачено у ст. 164^{12} Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, на посадових осіб накладається штраф, розмір якого залежить від виду протиправного діяння та його повторюваності. Діяннями, що являють собою адміністративні правопорушення, є, зокрема:

– включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань;

– взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, установлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік;

– включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік;

– зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що одержуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

– здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;

– ухвалення рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;

– розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;

– створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів;

– порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;

– нецільове використання бюджетних коштів;

– видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону;

– інші діяння, передбачені у ст. 164^{12} Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлена ст. 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» та ст. 211 «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону» Кримінального кодексу України. При цьому предметом цього злочину повинні бути бюджетні кошти (під якими розуміються кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування) 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).

§ 3. Відповідальність за порушення податкового законодавства

Одним із принципів податкового законодавства України є невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства. Відповідальність за порушення податкового законодавства так само має системний, міжгалузевий характер і включає, крім податкової відповідальності (як видового вияву фінансової), ще й адміністративну і кримінальну. Податковий кодекс України у ст. 111 передбачив, що за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види відповідальності: а) фінансова; б) адміністративна; в) кримінальна. Фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно з Податковим кодексом та іншими законами України. Притягнення до фінансової відповідальності платників податків за порушення законів з питань оподаткування, іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи, не звільняє їх посадових осіб за наявності відповідних підстав від притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Про співвідношення фінансової та податкової відповідальності йшлося у § 1 цього розділу. Правові засади податкової відповідальності визначено у гл. 11 Податкового кодексу України. Підставою притягнення особи до податкової відповідальності є вчинення нею податкового правопорушення. Згідно зі ст. 109 Податкового кодексу України *податковими правопорушеннями* є протиправні діяння (дія або бездіяльність) платників податків, податкових агентів та/або їх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів, які призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених Податковим кодексом України та іншим законодавством, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи. Загальна конструкція складу податкового правопорушення передбачає виділення його конститутивних ознак, елементів.

1. *Об'єктом податкового правопорушення* є суспільні відносини, врегульовані і охоронювані нормами податкового права. У сфері податкового регулювання такими відносинами є відносини, що встановлюють порядок реалізації податкового обов'язку платником податків,

порядок обчислення, сплати, справляння податків, податкової звітності та податкового контролю. Фактично об'єктом податкового правопорушення є фінансові інтереси держави, що охоплюють процес формування централізованих грошових фондів за рахунок податків та зборів.

2. *Об'єктивна сторона правопорушення* характеризує його зовнішній вияв – діяння (дію або бездіяльність), що мають протиправний характер, тобто прямо заборонені відповідною нормою податкового законодавства або суперечать припису правової норми. Об'єктивна сторона багатьох податкових правопорушень передбачає як дію, так і бездіяльність. Так, відповідно до ст. 117 Податкового кодексу України порушення встановленого порядку взяття на облік (реєстрації) в органах державної податкової служби може бути вчинене як шляхом бездіяльності – неподання у строки та у випадках, установлених Податковим кодексом, заяв або документів для взяття на облік у відповідному органі державної податкової служби, реєстрації змін місцезнаходження чи внесення інших змін до своїх облікових даних; неподання виправлених документів для взяття на облік чи внесення змін; так і шляхом дії – подання з помилками чи у неповному обсязі.

3. *Суб'єктами податкових правопорушень* є платники податків, податкові агенти та/або їх посадові особи, а також посадові особи контролюючих органів. Відповідно до ст. 110 Податкового кодексу України особами, які притягаються до відповідальності за вчинення податкових правопорушень, є: 1) платники податків; 2) податкові агенти; 3) посадові особи платників податків та податкових агентів. При цьому у зазначеній статті не згадуються посадові особи контролюючих органів, визначені ст. 109 Податкового кодексу України. Відповідно до п. 41.1 ст. 41 Податкового кодексу України контролюючими органами є: а) органи державної податкової служби; б) митні органи.

Виходячи із норм Податкового кодексу України, податкове правопорушення не містить такого елемента його складу, як *суб'єктивна сторона.* Суб'єктивна сторона правопорушення, що визначає внутрішню сторону правопорушення, характеризується наявністю вини (психічним ставленням особи до вчиненого). Для порівняння зазначимо, що податкове законодавство Російської Федерації не тільки встановлює вину як обов'язковий елемент складу податкового правопорушення, розрізняє її форми, а ще й визначає, що відсутність вини особи у вчиненні податкового правопорушення є обставиною, що виключає при-

тягнення особи до відповідальності за вчинення податкового правопорушення.

Конкретні види податкових правопорушень та їх склади визначено у статтях 117–128 Податкового кодексу України. Це, зокрема:

– порушення встановленого порядку взяття на облік (реєстрації) в органах державної податкової служби;

– порушення строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків;

– порушення платником податків порядку подання інформації про фізичних осіб – платників податків;

– неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності;

– порушення встановлених законодавством строків зберігання документів з питань обчислення і сплати податків та зборів, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи;

– порушення правил застосування спрощеної системи оподаткування фізичною особою – підприємцем;

– відчуження майна, яке перебуває у податковій заставі, без згоди органу державної податкової служби та ін.

Крім надання дефініції податкового правопорушення та встановлення конкретних їх складів, податковим законодавством передбачено заходи податкової відповідальності, види санкцій та порядок їх застосування. Відповідно до п. 111.2 ст. 111 Податкового кодексу України фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені. Запропонована законодавцем конструкція «штрафна санкція (фінансова санкція, штраф)» викликає низку нарікань. Відповідно до підп. 14.1.265 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України штрафна санкція (фінансова санкція, штраф) – це плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового та іншого законодавства, контроль за додержанням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Одночасне використання та нерозмежування таких понять, як «фінансова санкція», «податкова санкція» та «штраф», значно ускладнюють як правозуміння, так і правозастосування. Оскільки штраф за своєю природою і є санкцією, то використання терміна «штрафна

санкція» вбачається надміру обтяжливим та спричиняє певне змістовне дублювання. З усіх фінансових санкцій за вчинення податкових правопорушень застосовується одна – штраф. Крім того, співвідношення фінансової та податкової санкції демонструється через співвідношення категорій роду та виду відповідно.

Застосування санкцій (штрафів), передбачених гл. 11 Податкового кодексу, не звільняє платників податків від обов'язку сплатити до бюджету належні суми податків та зборів, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи, а також від застосування до них інших заходів, передбачених Податковим кодексом України. Застосування санкцій (штрафів), не передбачених Податковим кодексом та іншими законами України, забороняється.

Основні засади порядку притягнення до податкової відповідальності зводяться до такого:

а) граничні строки застосування штрафних санкцій до платників податків дорівнюють 1095 дням;

б) у разі вчинення платником податків двох або більше податкових правопорушень санкції до нього застосовуються за кожне вчинене разове та триваюче порушення окремо;

в) при застосуванні контролюючим органом до платника податків податкових санкцій (штрафів) за вчинене податкове правопорушення такому платнику податків обов'язково надсилається (вручається) податкове повідомлення – рішення;

г) за одне податкове правопорушення може бути застосовано тільки один вид санкції (штрафу), передбаченої Податковим кодексом та іншими законами України.

Доволі непослідовною вбачається позиція законодавця щодо застосування фінансової відповідальності у вигляді штрафу та/або пені. Таким положенням під сумнів ставиться закріплений у ст. 61 Конституції України принцип, згідно з яким ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Пеня, маючи особливу правову природу, традиційно розглядається як спосіб забезпечення виконання податкового обов'язку поряд із податковою заставою, адміністративним арештом майна та ін. Крім того, що Податковий кодекс України не наводить переліку способів забезпечення виконання податкового обов'язку, що є значним недоліком. Він також розмістив норми, що регулюють порядок застосування пені, в окремій главі – 12 після гл. 11 «Відповідальність».

Адміністративна відповідальність за порушення норм податкового законодавства передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 163^1, 163^2, 163^3, 163^4, 164^1). Основним видом стягнення за адміністративні правопорушення у сфері оподаткування є штраф або попередження, що застосовується до посадових осіб підприємств, установ, організацій або громадян – суб'єктів підприємницької діяльності. Розмір штрафу залежить від характеру протиправного діяння, визначеного у диспозиції норми, та його повторюваності. Так, адміністративну відповідальність передбачено за вчинення таких адміністративних правопорушень:

– порушення порядку ведення податкового обліку (відсутність податкового обліку, порушення керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій встановленого законом порядку ведення податкового обліку, у тому числі неподання або несвоєчасне подання аудиторських висновків, подання яких передбачено законами України);

– неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів);

– невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби (перелічених у підпунктах 20.1.3, 20.1.24, 20.1.30, 20.1.31 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України);

– порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи;

– порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат.

За ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) передбачено кримінальну відповідальність, встановлену ст. 212 Кримінального кодексу України. При цьому за умисне ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), що входять до системи оподаткування, притягається до кримінальної відповідальності службова особа підприємства, установи, організації незалежно від форми власності або особа, що займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи чи будь-яка інша особа, яка зобов'язана їх сплачувати, тільки якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у таких розмірах:

а) значних (у тисячу і більше разів перевищують установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян);

б) великих (у три тисячі і більше разів перевищують установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян);

в) особливо великих (у п'ять тисяч і більше разів перевищують установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

При цьому особа, винна у вчиненні такого злочину, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня).

Контрольні питання

1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності.
2. Види юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства.
3. Фінансово-правова відповідальність. Бюджетна і податкова відповідальності.
4. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства.
5. Відповідальність за порушення податкового законодавства.
6. Підстави відповідальності за порушення фінансового законодавства.
7. Види фінансових правопорушень.
8. Бюджетне правопорушення.
9. Податкове правопорушення.
10. Види та особливості фінансових санкцій.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА
Змістовний модуль II

Розділ 6

Поняття бюджету. Бюджетна система України

§ 1. Поняття бюджету та його структура

Центральною ланкою фінансової системи держави є бюджетна система, яка складається з державного та місцевих бюджетів. Роль бюджетів у забезпеченні функціонування держави та територіальних громад складно переоцінити. Саме за рахунок бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, якими фінансово забезпечуються 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 на стадії як розроблення проекту бюджету (річні зміни дохідної або видаткової частини бюджету), так і 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[1].

Відповідний зміст притаманний бюджету і як правовій категорії. У цьому разі він являє собою правовий акт, основний фінансовий план

[1] Докладніше про це див.: Финансовое право [Текст] : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – С. 99–100.

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

а) бюджет затверджується відповідним представницьким органом державної влади[1];

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

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

Найпростіше та схематичне уявлення про бюджет як план формування, розподіл та використання відповідних централізованих коштів передбачає аналіз двох складових бюджету: дохідної та видаткової частин. Доходи бюджету класифікуються за чотирма групами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

У ч. 2 ст. 9 Бюджетного кодексу України зазначено, що податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Слід ураховувати, що поняття «податкові надходження» не притаманне податковому законодавству (де використовуються поняття «податкова система», «податки», «збори» тощо) і застосовується виключно в Бюджетному кодексі України. Вичерпний перелік загальнодержавних та місцевих податків і зборів встановлено у статтях 8–10 Податкового кодексу України.

Дещо інша ситуація характеризує місцеві податки та збори. У ст. 10 Податкового кодексу України встановлено вичерпний перелік подібних платежів, механізми яких деталізовані у розд. XII цього акта, а застосування кожного місцевого податку чи збору здійснюється на підставі рішення органу місцевого самоврядування.

У ст. 13 Бюджетного кодексу України закладено загальні підстави структури бюджету (незалежно від його рівня), його вертикальний та

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

горизонтальний розподіл. Так, вертикальний розподіл бюджету дозволяє вирізнити в його складі загальний та спеціальний фонди, тоді як горизонтальний розподіл визначає склад доходів (ст. 29 – за Державним бюджетом, статті 64–69 – за місцевими) та видатків (статті 30, 31 – за Державним бюджетом та ст. 70 – за місцевими).

Загальний фонд включає фінансування видатків бюджету за рахунок усіх 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 дає змогу надавати бюджетні асигнування. Останні ще більше конкретизують мету використання коштів, оскільки 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.

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

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

У складі бюджету може бути сформований *резервний фонд*. Грошові кошти, які в ньому акумульовані, використовуються для здійснен-

ня 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 у постанові від 29 березня 2002 р. № 415. Рішення про виділення коштів з такого фонду ухвалюється відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Законодавчо закріплено граничний розмір резервного фонду: він не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. В Державному бюджеті України резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету ухвалює відповідна рада.

У складі загального фонду державного бюджету також створюється Державний фонд регіонального розвитку. Його обсяг має бути не менше одного відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання: 1) державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; 2) державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; 3) угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій; 4) державних програм розвитку транскордонного співробітництва; 5) програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження та ін.). Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, а також Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656.

Збалансування доходів та видатків бюджету на стадії планування зумовлює фактичне виконання бюджету. Ідеальний стан бюджетного планування – однаковість дохідної та видаткової частин бюджету, що є конституційною нормою (див. 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. *Профіцитом* бюджету є перевищення доходів бюджету над його видатками (ст. 2 Бюджетного кодексу України).

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:

встановлення граничних розмірів дефіциту;

використання механізму зовнішнього державного кредиту;

застосування механізму внутрішнього державного кредиту;

емісія грошей.

При цьому слід мати на увазі, що перші три шляхи пов'язані із ситуацією, коли боржником виступає держава, яка несе певні обов'язки; емісія ж грошей розв'язує проблеми з дефіцитом шляхом зростання інфляції на громадян.

У той же час Бюджетний кодекс України встановлює, що джерелами фінансування бюджету є: кошти від внутрішніх і зовнішніх запозичень; кошти від приватизації державного майна; повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; вільний залишок бюджетних коштів (ст. 15).

Терміна «Профіцит бюджету» в бюджетному законодавстві України до прийняття Бюджетного кодексу не було. 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.

У ч. 2 ст. 14 Бюджетного кодексу України зазначено, що профіцит затверджується виключно з метою погашення боргу, забезпечення встановленого оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів. Але профіцит бюджету може виникнути і на стадії виконання бюджету, і кошти від нього можуть використовуватись ширше.

§ 2. Бюджетна класифікація

Усі можливі доходи та видатки бюджетів відображаються та закріплюються у *бюджетній класифікації*, яка являє собою єдине систематизоване групування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Значення цього документа складно 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 і обов'язки розпорядників бюджетних коштів тощо. Крім 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 витрат, незалежно від їх орієнтування, в єдині економічні категорії.

Бюджетна класифікація затверджується 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 та кредитування бюджету;
3) класифікація фінансування бюджету;
4) класифікація боргу.

Відповідно до наказу Мінфіну України від 14 січня 2011 р. № 11, яким затверджено бюджетну класифікацію і, зокрема, поділ доходів бюджету, до податкових надходжень віднесено:

а) податки на доходи, прибуток, збільшення ринкової вартості (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств);

б) податки на власність (збір за першу реєстрацію транспортного засобу);

в) збори за спеціальне використання природних ресурсів (збір за спеціальне використання лісових ресурсів; **плата за користування**

надрами; збір за спеціальне використання води; плата за землю; плата за використання інших природних ресурсів);

г) внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість; акцизний податок з вироблених в України підакцизних товарів; акцизний податок з ввезених на митну територію України товарів; податки на окремі категорії послуг);

ґ) податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (ввізне та вивізне мито; інші надходження);

д) окремі податки і збори, що зараховуються до місцевого бюджету (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; збір за місця для паркування транспортних засобів; єдиний податок); та ін.

До неподаткових надходжень належать:

а) доходи від власності та підприємницької діяльності (частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність; *кошти, що перераховуються Нацбанком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»*; *відрахування коштів, одержаних від проведення державних грошових лотерей*; плата за розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів та ін.);

б) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності (плата за ліцензії, плата за утримання дітей у школах-інтернатах; **надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду справ у судах;** *кошти, одержані за вчинення консульських дій;* **виконавчий збір;** *надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном;* державне мито; митні збори);

в) інші неподаткові надходження (*кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду; плата за адміністративні послуги;* **портовий (адміністративний) збір;** *доходи від операцій з кредитування та надання гарантій; збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій).*

Доходи від операцій з капіталом складаються шляхом акумуляції:

а) надходження від продажу основного капіталу (*кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники*

яких невідомі; 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) податків 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, ОБСЄ або іншої регіональної організації за участь українського контингенту та персоналу у миротворчих операціях; гранти; дарунки; надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу).

Видатки бюджету поділяються за різними підставами, зокрема, за:

1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);

2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);

3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету);

4) економічними ознаками.

Функціональна класифікація видатків бюджету дозволяє визначити пріоритети у діяльності держави, 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, у 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 органів 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) оборону (військову та цивільну оборону; військову допомогу зарубіжним країнам; військову освіту; дослідження та розробки в галузі оборони; іншу діяльність у галузі оборони);

в) громадський порядок, безпеку та судову владу (діяльність щодо забезпечення 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) економічну діяльність (загальна економічна, торговельна та трудова діяльність; лісове та сільське господарство, мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; інша промисловість і будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші галузі економіки; інша економічна діяльність);

ґ) охорону 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);

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

е) охорону здоров'я (медична продукція і обладнання; поліклініки та амбулаторії, швидка та невідкладна 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);

є) духовний та фізичний розвиток (фізична культура і спорт; культура та мистецтво; засоби масової інформації; дослідження та розроб-

ки у сфері духовного та фізичного розвитку; інша діяльність у цій галузі);

ж) освіту (дошкільна освіта; загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; позашкільна освіта; програми матеріального забезпечення навчальних закладів; дослідження та розробки у сфері освіти; інша діяльність у цій галузі);

з) 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, капітальні та нерозподілені видатки.

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, визначається Мінфіном 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 за головними розпорядниками бюджетних коштів, якими у ст. 2 Бюджетного кодексу визначено бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу одержують повноваження шляхом установлення 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 апарату Верховної Ради України, Державного управління справами, Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Державної судової адміністрації України, Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного 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 Бюджетного кодексу).

Програмна класифікація видатків бюджету будується на розподілі бюджетних призначень за бюджетними програмами. Відповідно до ст. 2 Кодексу бюджетна програма є сукупністю заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Розроблення, аналіз та відбір програм на стадії планування, складання проекту проводить головний розпорядник коштів, який обґрунтовує свої пропозиції. Програмно-цільовий метод у 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 у 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, напрями діяльності бюджетної програми. Код визначається цифрами від «1» до «9».

§ 3. Бюджетна система України

У ст. 2 Закону України «Про бюджетну систему України» у редакції від 29 червня 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 червня 1995 р.). Показово, що у ст. 3 цього самого 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 та 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:

Державний бюджет України;

місцеві бюджети:

а) бюджет Автономної Республіки Крим;

б) обласні бюджети;

в) районні бюджети;

г) бюджети місцевого самоврядування:

бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань;

бюджети територіальних громад селищ;

бюджети територіальних громад міст (районів у містах).

Підставами розмежування бюджетів на місцеві та 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 Бюджетного кодексу), тобто ті, що надходять за рахунок розподілу загальнодержавних податків і зборів. Бюджети місцевого самоврядування містять як подібні доходи (ст. 64 Бюджетного 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; коштів від відчуження майна; плати за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності та ін. (ст. 69 Бюджетного кодексу). Бюджети місцевого самоврядування – є базовими бюджетами.

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 України – це дві статті: ст. 5 «Структура бюджетної системи України» та ст. 6 «Зведений бюджет». Незважаючи на те, що ст. 6 містить сім частин, фактично вони об'єднуються у 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 усіх бюджетів, що існують на відповідній території. Зведені бюджети використовуються для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку держави, територіальних громад. Зведені бюджети існують на рівні держави, Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом. Частини 2–6 ст. 6 Бюджетного 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, зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя. Відповідним чином визначено й інші зведені бюджети.

Зведені бюджети створено з метою:

а) розрахунків соціальних та фінансових нормативів, норм для складання проектів бюджетів;

б) аналіз 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 має 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.

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

§ 4. Доходи та видатки Державного бюджету України

Бюджетний кодекс України містить розд. II «Державний бюджет України», який відкривається ст. 29 «Склад доходів Державного бюджету України», що є не зовсім логічним, оскільки складно 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 «державний бюджет» не міститься, хоча і місцеві бюджети, і бюджети місцевого самоврядування визначені досить детально. Щоправда, у ст. 2 наведено поняття «закон 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, котрі використовуються для фінансування виконання державних функцій. При визначенні складу доходів Державного бюджету України у ст. 29 Бюджетного кодексу України 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 України: 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, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів», ст. 69 «Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів», ст. 71 «Бюджет розвитку місцевих бюджетів».

Слушним видається ще одне зауваження. У статтях 8–10 Податкового кодексу України закріплено вичерпний перелік загальнодержавних і місцевих податків та зборів, які й становлять податкові надходження до відповідних бюджетів. Але такий їх розподіл на дві групи здійснено за принципом компетенції органу, що вводить відповідний платіж

на певній території (держави чи територіальної громади). При цьому багато загальнодержавних податків та зборів надходять до місцевих бюджетів. Тому при визначенні напряму надходження коштів від податку чи збору доцільніше орієнтуватися 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 установлення 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 у ст. 87 Бюджетного кодексу України.

Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, за винятком тих, що пов'язані з державною таємницею (таємних видатків), які посідають особливе місце серед видатків Держаного 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 Мінфіном України в 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.

Окремі 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 України. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети міс-

цевого самоврядування. Місцеві бюджети можуть складатись із загального та спеціального фондів, 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, надходження та витрати якого деталізуються у ст. 71 Бюджетного кодексу України.

Усі надходження, визначені Бюджетним кодексом та іншими бюджетними законами України, підлягають включенню до відповідних бюджетів. Облік надходжень за межами бюджетів, утворення позабюджетних фондів забороняються (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, визначено статтями 64, 66 та 69 Бюджетного кодексу України. 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 від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, заборів та інших обов'язкових платежів. Доходи зараховуються до місцевих бюджетів відповідно до порядку, визначеному Бюджетним кодексом України.

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.

У ст. 64 Бюджетного кодексу України 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 їх 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 України є певним відображенням загальних засад, що врегульовані у 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 та 7 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України. Кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних 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. Згідно з ч. 2 ст. 64 цього Закону районні у містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями 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, оскільки можна натрапити на деякі суперечності. Так, Бюджетним кодексом України визначені окремо «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування» (ст. 2), тоді як ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони закріплюються як синоніми, коли визначається «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)».

Видатки місцевих бюджетів 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 Бюджетного 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, фінансуванням субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворення).

У ст. 67 цього Закону передбачаються фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням 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 про Державний бюджет України. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передаванням 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. У ст. 71 Бюджетного кодексу України визначено 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»).

Контрольні питання

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

Розділ 7

Бюджетний процес

§ 1. Бюджетний процес та його стадії

За допомогою правових норм держава ретельно регламентує відносини, що виникають з моменту формування всіх видів бюджетів до 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 для здійснення завдань і функцій державою та місцевим самоврядуванням.

Традиційно бюджетний процес визначається як сукупність дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування стосовно складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, а також складання, розгляду та затвердження звіту про їх виконання, що здійснюються на підставі норм бюджетного права. З огляду на це, у широкому розумінні бюджетний процес являє собою засновану на владних повноваженнях діяльність відповідних органів, підпорядковану суворим процедурам у галузі бюджету. У ст. 2 Бюджетного кодексу України наведено дещо інше визначення *бюджетного процесу* – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за додержанням бюджетного законодавства.

Така діяльність має циклічний та періодичний характер. *Бюджетний цикл*, на відміну від бюджетного періоду, який дорівнює календарному року, містить 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) період виконання бюджету;

3) пільгові бюджетні строки (час дії тогорічних асигнувань за капітальними вкладеннями);

4) період звітності.

Зараз в Україні бюджетний цикл дорівнює близько 2,5 роки.

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

Традиційно у бюджетному процесі виокремлюють п'ять стадій:

1) розроблення та складання проекту бюджету;

2) розгляд проекту бюджету;

3) затвердження проекту бюджету;

4) виконання бюджету;

5) складання, розгляд та затвердження звіту про виконання бюджету[1].

Виділення таких стадій визначається логікою, оскільки вони охоплюють всю діяльність державних органів, починаючи від усвідомлення необхідності здійснення видатків на відповідні потреби, їх прогнозування, винаходження дохідних джерел для їх покриття тощо. Незважаючи на те що кожна із стадій є відносно самостійною, послідовно змінюючою одна одну, такі стадії є взаємопов'язаними і взаємозумовленими. Розмежування стадій бюджетного процесу сприяє ефективності правового регулювання бюджетних відносин

Але у ст. 19 Бюджетного кодексу України закріплено чотири стадії бюджетного процесу, а саме:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети;

3) виконання бюджету, включаючи 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 складають 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 залежить від розвитку економіки та обчислюється, як правило, щорічно, законодавчі та виконавчі органи, що беруть участь у складанні, затвердженні та виконанні бюджетів, кожного разу заново, періодично та систематично оновлюють стан відносин, розміри його доходів та видатків. Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовано процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дис-

[1] Раніше Законом України від 29 липня 1995 р. «Про бюджету систему в Україні» було закріплено саме такі стадії бюджетного процесу.

ципліни. При цьому зазначені стадії слідують точно послідовно, одна за одною, та їх порядок у жодному разі не може бути змінений. Крім того, кожна зі стадій бюджетного процесу у свою чергу теж складається з декількох етапів, які також є 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 здійснюються 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 використанні коштів, додержання фінансової (бюджетної) дисципліни і здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів та відбивають важливі риси бюджету. Такими засадами є принципи, притаманні як бюджетній системі України взагалі, так і тільки бюджетному процесу. До першої групи належать принципи, закріплені у ст. 7 Бюджетного кодексу, а саме: єдності бюджетної системи України, збалансованості, самостійності, повноти, публічності та прозорості тощо.

Друга група містить принципи, притаманні тільки бюджетному процесу:

1) принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади. Так, законодавство встановлює такий розподіл повноважень за стадіями бюджетного процесу: формування і 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. Реалізується через бюджетну класифікацію, яка згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу України, закріплюючи вичерпний перелік доходів і видатків бюджетів, полягає у конкретизації доходів за джерелами, а видатків – за цільовими напрямами;

3) принцип щорічності бюджету, тобто обов'язкового прийняття бюджету кожного року до початку планового року, що дає змогу виявити тенденції розвитку країни, дослідити зміни темпу зростання ви-

робництва тощо. Дуже важливим є прийняття Державного бюджету до настання планового року, оскільки це передбачає і забезпечує своєчасну концентрацію фінансових ресурсів у бюджеті і фінансування потреб держави та суспільства.

Крім того, необхідно наголосити на таких принципах: гласності, що передбачає широке обговорення проекту бюджету, доведення його до відома населення, оприлюднення затвердженого бюджету; наочності – відображення 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.

Усі 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. Учасники бюджетного процесу та їх повноваження

На всіх стадіях бюджетного процесу задіяні його *учасники*, якими є згідно зі ст. 19 Бюджетного кодексу України органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. *Бюджетними повноваженнями* визнаються права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин з управління бюджетними коштами.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи представницької та виконавчої влади, а саме: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Мінфін України, Нацбанк України, місцеві ради тощо; розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю. Ці суб'єкти наділені відповідними бюджетними повноваженнями, що реалізуються на певних стадіях бюджетного процесу. Зосередимо увагу на деяких з них.

Представницькі органи влади усіх рівнів, як-то: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради мають право розгляду і затвердження бюджетів та звітів про їх виконання, здійснювати контроль 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 і 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 і висновків комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України до проекту закону про Державний бюджет та законопроектів, які впливають на дохідну та видаткову частини 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, оцінювання та підготовка висновків про виконання закону про Державний бюджет протягом року.

Значна роль у бюджетному процесі належить *органам виконавчої влади*. Саме вони забезпечують всю підготовчу роботу щодо складання про ктів 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: розроблення та подання Верховній Раді України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення та подання Верховній Раді України проекту 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; ухвалення рішень щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; ухвалення рішень про здійснення державних запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період, тощо.

Мінфін України посідає центральне місце у бюджетному процесі, оскільки здійснює багато функцій, пов'язаних з функціонуванням бюджету, наприклад, зобов'язаний 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, Мінфін України наділено такими бюджетними повноваженнями: підготовка і узагальнення передбачених Бюджетним кодексом України документів та матеріалів, необхідних для формування проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; аналіз бюджетних запитів; розробка проектів нормативів бюджетної забезпеченості в розрахунку на одну особи, 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; обслуговування в межах своїх повноважень державного внутрішнього і зовнішнього боргу тощо. Особливо слід відмітити, що Мінфіну України фактично надане право встановлювати тимчасове обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України (секвестр видатків).

Особливе місце у бюджетному процесі належить Нацбанку України, який наділений такими бюджетними повноваженнями: визначення прогнозних монетарних показників на наступний рік; розробка законопроектів, пов'язаних з формуванням дохідної і 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 право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону про Державний бюджет та інших нормативних актів стосовно бюджетної діяльності з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді

України, складає та подає до Верховної Ради щорічне послання про внутрішнє і зовнішнє становище України тощо.

Бюджетний кодекс України називає й коло інших суб'єктів бюджетного процесу, 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* у Бюджетному кодексі України розуміються бюджетні установи в особі їх керівників, які одержують повноваження шляхом установлення бюджетних призначень. Отже, розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на одержання 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 в їх розпорядження бюджетних коштів.

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

1) за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників, а також міністерства, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

2) за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет 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, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради.

Головні розпорядники бюджетних коштів наділені широкими повноваженнями, зокрема: 1) розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів); 2) 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 розпорядниками нижчого рівня, а також затверджувати їх кошториси і плани асигнувань. Важливим є наділення головних розпорядників бюджетних коштів правом здійснювати внутрішній контроль за повнотою надходжень, одержаних розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів.

Як уже зазначалося, головні розпорядники одержують відповідні повноваження шляхом установлення бюджетних призначень. Бюджетне призначення – це повноваження, надане головному розпоряднику коштів бюджету Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет, постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням місцевої ради про місцевий бюджет, що має кількісні, цільові 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. Бюджетне призначення дає можливість суб'єктам виконувати бюджетні зобов'язання. Бюджетне зобов'язання – це будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асиг-

нування 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, затвердженому кошторисом доходів та видатків. До повноважень цих суб'єктів належить перш за все готування бюджетних запитів. Бюджетний запит – це документ, підготовленний 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 суб'єкти господарювання, громадська чи інша організація, що не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та одержує на їх виконання кошти бюджету. Ними можуть бути: 1) державні (комунальні) організації, установи та підприємства; 2) юридичні особи інших форм власності; 3) фізичні особи, в тому числі фізичні особи – підприємці. Одержувачі бюджетних коштів можуть одержувати зазначені бюджетні ресурси лише через розпорядника бюджетних коштів. Права та обов'язки їх такі: своєчасно та в повному обсязі одержувати кошти, витрачати їх відповідно до бюджетної програми, бюджетних розписів та кошторисів тощо.

§ 3. Складання проектів бюджетів

Складання проектів як Державного, так і місцевих бюджетів являє собою одну з найважливіших та відповідальних стадій бюджетного процесу, оскільки саме тут закладаються політичний та економічний

курси держави на поточний рік, виражаються пріоритети щодо розв'язання внутрішніх соціально-економічних проблем, визначаються обсяг доходів і видатків, основні напрями використання коштів, засоби покриття дефіциту бюджету.

Порядок складання проектів як Державного, так і місцевих бюджетів чітко регламентовано у главах 6 та 12 Бюджетного кодексу України.

Робота зі складання проекту Державного бюджету розпочинається задовго до початку нового бюджетного року. Згідно із ст. 96 Конституції України 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 передує проведення підготовчих заходів, забезпечення відповідними даними органів влади, що триває близько чотирьох місяців (із січня до кінця квітня поточного року). Так, під час цієї роботи Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробляє прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік і наступні за плановим два бюджетні періоди, зокрема, щодо обсягу валового внутрішнього продукту, зведеного балансу фінансових ресурсів, балансу доходів і витрат населення. Нацбанк України розробляє та подає такі документи: до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники на наступний рік; до 1 квітня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету; до 1 вересня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету. Також провадиться робота щодо аналізу звітних даних з виконання Державного та місцевих 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, Мінфін України на підставі основних макропоказників економічного та соціального розвитку України на наступний бюджет-

ний період (із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття) та аналіз виконання бюджету в поточному періоді визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і оцінює обсяг фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України.

Крім того, новелою бюджетного законодавства є встановленя обов'язку Мінфіну України складати прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Цей документ ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах. Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники: 1) основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету); 2) зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків та кредитування; 3) державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків та кредитування; 3^1) державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом. Така стратегія затверджується Кабінетом Міністрів України і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації; 4) за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми за умови схвалення у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних програм (проектів) включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за пла-

новим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог Бюджетного кодексу; 5) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Розглядуваний прогноз подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України.

На основі аналізу та оцінки цих документів Мінфін України складає проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік і подає їх до 20 березня року, що передує плановому, на розгляд до Кабінету Міністрів. Після цього зазначений проект розглядається і схвалюється Кабінетом Міністрів України та подається до Верховної Ради України.

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

1) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівня безробіття);

2) основних завдань бюджетної політики, зокрема граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України, граничного обсягу державного боргу і граничного обсягу надання державних гарантій, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;

3) пріоритетних завдань податкової політики;

4) реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;

5) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України;

6) інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Отже, у цьому документі містяться головні пріоритети бюджетної політики на плановий рік, які повинні стати орієнтиром для Уряду,

який керує складанням проекту бюджету, і Верховної Ради України при розгляді та затвердженні бюджету.

Далі починається аналіз Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період у Верховній Раді України. Це здійснюється з урахуванням поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період. Народні депутати, комітети розробляють свої пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, до 15 квітня року, що передує плановому, але не пізніше ніж за 15 днів до дня розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради. Комітет Верховної Ради з питань бюджету розглядає пропозиції, що надійшли, готує на основі поданого Кабінетом Міністрів України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і пропозицій до нього та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який надається народним депутатам не пізніш як за два дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради. Розгляд питання щодо Основних напрямів у Верховній Раді має відбутися не пізніше 30 квітня року, що передує плановому. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України ухвалює рішення про: 1) прийняття проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) направлення проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки).

Для підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету Мінфін України 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, необхідних для здійснення конкретних програм та заходів, що зумовлює визначення саме реальних пропозицій стосовно проекту Державного бюджету.

Після цього Мінфін України аналізує одержані 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.

Розроблений проект закону про Державний бюджет Мінфін подає до Кабінету Міністрів. Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет України. Схвалений проект Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, подає Верховній Раді України. Крім цього, після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет Мінфін 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, також 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; оцінювання надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету, та інші відомості;

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

3) перелік пільг за податками, зборами (іншими обов'язковими платежами) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання;

4) переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які включено головними розпорядниками коштів Державного бюджету до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України;

5) зведення та структура державних боргових та гарантійних зобов'язань на поточний і наступні бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань, включаючи обсяг видатків на обслуговування державного боргу;

6) план державних запозичень на наступний бюджетний період, а також перелік інвестиційних програм (проектів), під які можуть надаватися державні гарантії у наступному бюджетному періоді. План державних запозичень на наступний бюджетний період має включати перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку та відсоткової ставки державних запозичень, а також стану укладання кредитних договорів;

7) прогнозування Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;

8) доповідь про перебіг виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді, та інші документи, передбачені ст. 38 Бюджетного кодексу України.

§ 4. Розгляд та прийняття бюджетів

Другою стадією бюджетного процесу згідно зі ст. 19 Бюджетного кодексу України є розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети. При цьому розгляд та затвердження Державного бюджету України відбуваються у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Наразі на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок подання протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет України. При цьому в разі, коли Президент України повернув до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України у тижневий строк має подати Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

Після подання у вересні поточного року Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет він має бути представлений у Верховній Раді України на її пленарному засіданні. За результатами повного обговорення проекту закону про Державний бюджет України

на наступний рік Верховна Рада може прийняти рішення про його відхилення у разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. У разі відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у семиденний строк з дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік з обґрунтуванням внесених змін. У такому разі строки підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях збільшуються на п'ять днів.

Після цієї роботи розпочинається 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 України право бюджетної ініціативи по бюджету в цілому належить виключно Кабінету Міністрів України. Повноваження щодо проекту та внесення до нього поправок і доповнень належать усім суб'єктам, які користуються правом законодавчої ініціативи взагалі згідно із ст. 93 Конституції України: Президент, народні депутати, Кабінет Міністрів України, Нацбанк України. Зазначимо, що законодавча ініціатива – це право вказаних осіб та органів держави подавати до Верховної Ради України законопроект і обов'язок Верховної Ради України розглянути його.

Запропоновані пропозиції повинні відповідати таким вимогам. По-перше, пропозиції мають узгоджуватися з Основними напрямами бюджетної політики на наступний бюджетний період. По-друге, пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік. По-третє, пропозиції щодо зміни прогнозування доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/

або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики. У випадках, якщо такі вимоги не виконуються, такі пропозиції до розгляду не приймаються.

Крім цього, у цей період Верховна Рада доручає Рахунковій палаті провести експертизу проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Це має бути зроблено до 1 жовтня. Результати експертизи відображаються у відповідному висновку, що подається Верховній Раді України.

Пропозиції та висновок Рахункової палати розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Результатом такого розгляду є висновок і пропозиції щодо проекту закону та таблиці пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи, які пропонуються підтримати чи відхилити, та ухвалюється відповідне рішення. Проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також таблиця пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи надаються народним депутатам не пізніше ніж за два дні до розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

Перше читання проекту закону про Державний бюджет повинно відбутися до 20 жовтня. Воно починається з доповіді голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету про Висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет, після чого щодо останніх відбувається голосування в цілому. В разі неприйняття позитивного рішення з цього питання відбувається постатейне голосування.

Ухвалення рішення Верховною Радою України щодо Висновків вважається прийняттям проекту закону про Державний бюджет у першому читанні. При цьому проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається прийнятим у першому читанні, якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради щодо Висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Схвалені Верховною Радою України Висновки набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України, які є невід'ємною складовою частиною прийнятого проекту закону у першому читанні і підлягають обов'язковому розгляду та врахуванню Кабінетом Міністрів України при підготовці проекту до другого читання.

На початку листопада доопрацьований Кабінетом Міністрів України проект до другого читання подається до Верховної Ради України. Він повинен містити текстові статті та показники, які пропонувалися Кабінетові Міністрів у першому читанні, або схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради України. У тому разі, якщо пропронуються нові текстові статті, 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) державного бюджету, граничного обсягу державного боргу та граничного обсягу надання державних гарантій; загальної суми доходів, видатків та кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період. Крім цього, обов'язковому затвердженню у другому читанні підлягають обсяг міжбюджетних трансфертів та інших положень, які є необхідними для формування місцевих бюджетів, оскільки вони не підлягають розгляду в третьому читанні. 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. Комітет з питань бюджету має підготувати пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, розгляд яких перенесено на третє читання, та подати порівняльну таблицю таких статей і остаточну редакцію законопроекту. Це пов'язано з тим, що після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні пропозиції народних депутатів, комітетів до нього не розглядаються.

Під час третього читання проводиться голосування щодо статей, 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. Отже, порядок розгляду та прийняття

бюджетів засновано на тому, аби забезпечити розгляд та затвердження їх проектів обов'язково до початку чергового бюджетного (фінансового) року.

Законом про Державний бюджет України визначаються:

1) загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді і державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій;

3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках до закону);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);

7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;

8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;

9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;

10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);

11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

§ 5. Виконання бюджетів

Виконання бюджету означає повне та своєчасне надходження до бюджетів усіх передбачених законодавством доходів та забезпечення фінансування усіх запланованих видатків. Головним у процесі виконання бюджетів є забезпечення в повному обсягу надходження податків, зборів та інших неподаткових обов'язкових платежів у дохідну частину бюджету та фінансування заходів і програм у межах затверджених видатків бюджету. Виходячи з того, що кошти до бюджету надходять нерівномірно, законодавчі та виконавчі органи влади можуть коригувати виділення бюджетних асигнувань, але в межах затверджених бюджетних призначень. Крім цього, 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 виконання дохідної та видаткової частин бюджету.

Відповідно до ст. 115 Конституції України і ст. 42 Бюджетного кодексу України 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. Поряд з тим 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 Державної казначейської служби України:

1) розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контролю за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з додержанням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

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, затвердженого наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 р., єдиний казначейський рахунок – це консолідований рахунок, відкритий Державному казначейству України в Нацбанку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів Нацбанку України. Він є основним рахунком держави для проведення фінансових операцій і ефективного управління коштами державного та місцевих бюджетів через систему електронних платежів Нацбанку України.

Єдиний казначейський рахунок консолідує кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами Державного казначейства України та регламентується законодавством. Учасниками системи електронних платежів Нацбанку України є Державне казначейство України та головні управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Для відображення операцій, проведених через Систему електроних платежів протягом банківського дня, у центрі оброблення такої Системи Державному казначейству України та головним управлінням Державного казначейства України відкрито технічні рахунки. Отож, безпосереднім учасником Системи електронних платежів Нацбанку України є саме казначейство.

З метою ведення бухгалтерського обліку операцій з виконання державного та місцевих бюджетів, а також інших операцій з коштами клієнтів, передбачених законодавством, у казначейських органах відкрито: бюджетні рахунки для зарахування надходжень бюджетів, передбачених законодавством; бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами; рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів та інші бюджетні рахунки; рахунки фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; рахунки інших клієнтів за операціями, що не належать до операцій з виконання бюджетів, але відповідно до вимог законодавства обслуговуються органами Державного казначейства України. Зазначені рахунки відкриваються на балансі Державного казначейства України та головних управлінь Державного казначейства України відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів та Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій з виконання бюджетів у Системі Державного казначейства, затверджених наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 р. за № 119. Таким чином, 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 належать до операцій з виконання бюджетів, але відповідно до вимог законодавства обслуговуються органами Державного казначейства України.

Операції, проведені органами Державного казначейства через Систему, відображаються на технічному рахунку Державного казначейства та 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 ліміту технічного рахунку, ліміту початкових оборотів у Системі електронних платежів (СЕП) та підкріплень субрахунків Єдиного казначейського рахунку (ЄКР) з урахуванням додержання необхідного рівня платоспроможності, який визначається Державним казначейством України.

Функціонування єдиного казначейського рахунку забезпечує: казначейське обслуговування бюджетних коштів; зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень, передбачених законодавством, до державного та місцевих бюджетів; швидку мобілі-

зацію коштів, які протягом дня надходять на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства України, та їх використання для проведення бюджетних видатків і здійснення інших операцій, що не суперечать законодавству; одержання в режимі реального часу інформації про обсяг коштів на такому рахунку; прискорення розрахунків за коштами, що обліковуються на ЄКР; оптимальні можливості для ухвалення представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо забезпечення виконання бюджетів, ефективного управління державним боргом; розміщення на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів тимчасово вільних коштів ЄКР на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду; залучення на поворотній основі коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та надання середньострокових позик місцевим бюджетам.

Необхідність застосування казначейської форми виконання бюджету зумовлюється такими чинниками. По-перше, нестійкою і незадовільною діяльністю комерційних банків, які виявляли недостатню оперативність при зарахуванні доходів у бюджети та 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 дозволяло бюджетам бути прозорими та ефективними. По-третє, розпорядники бюджетних коштів у такому разі не мали можливості оперативно коригувати розподіл та надання ресурсів їх одержувачам.

Державний та місцеві бюджети виконуються за відповідними розписами. *Бюджетний розпис* – це документ, у якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами 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 закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису Міністр фінансів України затверджує 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, в розрізі головних розпорядників коштів та за повною економічною класифікацією видатків бюджету.

Затверджені розписи передаються Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Рахунковій палаті. Причому у разі внесення змін до розписів, ці органи повинні бути обов'язково поінформованими про таке. Державна казначейська служба України 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 розпочинається виконання бюджетів за доходами. Безпосередньо виконання дохідної частини бюджетів покладено на органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, до яких належать податкові, митні та інші державні органи, котрим відповідно до закону надано зазначене право.

Виконання бюджетів за доходами передбачає здійснення таких функцій органами державної казначейської служби: відкриття бюджетних рахунків для зарахування надходжень у національній валюті в головних управліннях Казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та Державній казначейській службі України для зарахування до державного бюджету доходів та інших надходжень; здійснення розподілу платежів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету, між державним і місцевими бюджетами відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, та перерахування розподілених коштів за належністю; формування розрахункових документів і повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету; формування розрахункових документів і проведення бюджетного відшкодування податку на додану вартість на підставі висновків органів державної податкової служби; безспірного списання коштів державного бюджету на підставі виконавчого документа у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; перерахування дотації вирівнювання відповідним місцевим бюджетам; ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень державного бюджету відповідно до законодавства; контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету тощо. Ці повноваження реалізуються згідно з Порядком казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, затвердженим наказом Мінфіну України від 29 січня 2013 р. за № 43.

Платники податків сплачують платежі до бюджету через установи банків, у яких вони обслуговуються. Банк платника перераховує грошові кошти через Систему електронних платежів Нацбанку України на відповідні рахунки. Так, для щоденного акумулювання надходжень як загального, так і спеціального фонду державного бюджету в головних управліннях Казначейства відповідно до законодавства відкриваються рахунки. Зокрема, щодо спеціального фонду: перший – для акумулювання доходів, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти; другий – для акумулювання доходів, за рахунок яких не здійснюється перерахування дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, у тому числі коштів від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, у тому числі залучених державою або під державні гарантії. Стосовно акумулювання коштів загального фонду державного бюджету це: по-перше, рахунки в розрізі територій для зарахування коштів, що перераховуються з обласного рівня на центральний; по-друге, рахунки для подальшого акумулювання коштів загального фонду державного бюджету. При цьому кількість рахунків, які відкриваються в Казначействі України та головних управліннях Казначейства для акумулювання коштів загального фонду державного бюджету, залежить від необхідності забезпечення виконання закону про Державний бюджет України.

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 обліковувати 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 низки заходів, оскільки воно завжди обмежене фактичною наявністю коштів у бюджеті. Це здійснюється відповідно до Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, який затверджено наказом Мінфіну України від 24 грудня 2012 р. за № 1407.

Стаття 46 Бюджетного кодексу України передбачає такі стадії виконання державного бюджету за видатками:

1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;

2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;

3) взяття бюджетних зобов'язань;

4) одержання товарів, робіт і послуг;

5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

6) використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;

7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Бюджетні розписи є підставою для здійснення асигнувань з бюджетів. *Бюджетне асигнування* – це повноваження розпорядника бюджетних коштів надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження. Воно має бути також обов'язково затверджене та є підставою для затвердження кошторисів.

Кошторис є основним плановим фінансовим документом бюджетної установи, яким на бюджетний період установлюються повноваження щодо одержання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Порядок складання, розгляду, затвердження та вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ ретельно встановлено Кабінетом Міністрів України у постанові від 28 лютого 2002 р. за № 228. Зокрема, встановлено, що Мінфін України, Мінфін Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників відомості про граничні обсяги видатків бюджету 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 України, Мінфіну Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів щодо складання проектів відповідних бюджетів на наступний рік: установлюють для розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків та надання кредитів з бюджету із загального фонду бюджету, строк подання проектів кошторисів і дають вказівки щодо їх складання; розробляють і повідомляють розпорядникам нижчого рівня інші показники, яких вони повинні додержуватися відповідно до законодавства і які необхідні для правильного визначення видатків або надання кредитів з бюджету в 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 бюджету та надання кредитів з бюджету, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету, повноти надходження доходів або повернення кредитів, додержання чинних 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 України, Мінфіну Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам для включення до проектів відповідних бюджетів у встановленому ними порядку. Строк розгляду показників проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня встановлюється головними розпорядниками так, аби проекти зведених кошторисів могли бути своєчасно оформлені як бюджетні запити. У разі обмеження строку формування бюджетних запитів головними розпорядниками Мінфін України, Мінфін 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 утворено не з початку року, кошториси складаються і затверджу-

ються для кожної установи з часу її утворення до кінця бюджетного року в загальному порядку.

Новелою бюджетного законодавства є положення, відповідно до якого під час визначення обсягів видатків бюджету та/або надання кредитів з бюджету розпорядників нижчого рівня головні розпорядники повинні враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи, виходячи з її основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо), обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської і кредиторської заборгованості та реалізації окремих програм і намічених заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді. При цьому обов'язковим є виконання вимоги щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, виплату стипендії, а також на господарське утримання установ. Під час визначення видатків у проектах кошторисів установи повинен забезпечуватися суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей. До кошторисів можуть включатися тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена характером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можуть передбачатися лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості. При цьому видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, що провадиться за рахунок цих коштів, із застосуванням установлених законодавством норм, які використовуються установами аналогічного профілю.

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 самого періоду або у майбутньому. При цьому важливим є положення, що будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за коштами Державного бюджету України без відповідних бюджетних асигнувань або ж з перевищенням повноважень, установлених Бю-

джетним кодексом України 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 обліковуються та контролюються з боку державних органів відповідно до Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Мінфіну України від 2 березня 2012 р. за № 309.

Після одержання товарів, робіт та послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання розпорядник бюджетних коштів ухвалює 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 бюджету;

2) наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

3) наявності у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань.

Таким чином, кошти використовуються розпорядниками бюджетних коштів у межах установлених їм бюджетних асигнувань, і тільки за їх дорученням казначейська служба 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 за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що одержаних надходжень державного бюджету недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Міністр фінансів України може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом

з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат державного бюджету з додержанням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету.

У разі, коли такі заходи не дали позитивного результату і квартальний звіт про виконання Державного бюджету України засвідчує, що наявне недодержання надходжень загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків суми, передбаченої розписом державного бюджету на відповідний період, Мінфін України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Мінфіном України.

При цьому не можуть бути скорочені видатки бюджету щодо його захищених статей, перелік яких чітко визначено у ст. 55 Бюджетного кодексу України. До них належать видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам; підготовка кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування; фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки; роботи та заходи, що здійснюються на виконання Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, та роботи з посилення бар'єрних функцій зони відчуження; компенсацію відсотків, сплачуваних банкам та/або іншим фінансовим установам за кредитами, одержаними громадянами на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла.

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. В таких випадках видатки здійснюються з резервного фонду бюджету, який формується саме для цього. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначено Кабінетом Міністрів України

у постанові від 29 березня 2002 р. за № 415. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету ухвалюються 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.

Таким є процес виконаня бюджету у тому разі, коли Закон про державний бюджет України приймається Верховною Радою України вчасно. 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, чи 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, наприклад, освіти, охорони здоров'я, виплат щодо соціального захисту населення, заробітної плати, стипендій тощо. У таких випадках, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет, Кабінет Міністрів відповідно до ст. 41 Бюджетного кодексу України має право здійснювати витрати з Державного бюджету України з відповідними обмеженнями[1].

У такому разі видатки з Державного бюджету здійснюються лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження. При цьому щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний

[1] До введення в дію Бюджетного кодексу України ця проблема розв`язувалася 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.

період. Крім того, до набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період:

1) забороняється із загального фонду державного бюджету здійснювати витрати в частині капітальних видатків та надання кредитів з бюджету, крім капітальних видатків, пов'язаних з ліквідацією аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також витрат, пов'язаних із введенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету;

2) державні запозичення можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а державні гарантії не надаються;

3) діють норми закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначено загальні показники державного бюджету, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету і обсяги трансфертів між державним та місцевими бюджетами;

4) соціальні стандарти та соціальні гарантії, у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;

5) перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

§ 6. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього

Четвертою, завершальною стадією бюджетного процесу є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Так, відповідно до ст. 58 Бюджетного кодексу України звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку. Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. Така звітність є оперативною, місячною, квартальною та річною. Наприклад, місячна звітність про виконання Державного бюджету України надається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Мінфіну України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Річний звіт Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Він містить такі частини:

1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;

2) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);

3) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;

4) звіт про рух грошових коштів;

5) звіт про власний капітал;

6) інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;

7) звіт про бюджетну заборгованість;

8) звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;

8^1) звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;

9) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

10) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;

10^1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

11) зведені показники звітів про виконання бюджетів;

12) інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

13) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;

14) інформацію про надані державні гарантії;

15) інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;

16) інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;

17) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Цей звіт протягом двох тижнів аналізує Рахункова палата. У ході такого розгляду використовуються звітні та інформаційно-аналітичні дані Мінфіну, Міністерства економіки, Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, Державного комітету статистики, Фонду державного майна, Нацбанку 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 (у тому числі, який 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 нерозв'язаними (наприклад, щодо обсягів невідшкодованих сум податку на додану вартість; забезпечення головними розпорядниками бюджетних коштів розподілу одержаних асигнувань, результатом чого стало непроведення запланованих видатків за окремими бюджетними програмами; нарощування простроченої заборгованості перед Державним бюджетом за кредитами, залученими

державою або під державні гарантії, та ін). Резюмується, чи вжито урядом усіх необхідних заходів для належного виконання бюджету.

Після цього звіти з відповідними висновками передаються до Верховної Ради України, яка їх розглядає і ухвалює певні рішення.

Контрольні питання

1. Дайте визначення бюджетному процесу.
2. Бюджетний цикл та бюджетний період.
3. Стадії бюджетного процесу.
4. Принципи бюджетного процесу.
5. Учасники бюджетного процесу.
6. Який порядок складання проектів бюджетів?
7. У якому документі містяться головні пріоритети бюджетної політики на плановий рік? Охарактеризуйте його.
8. Розкрийте основний зміст закону про Державний бюджет України.
9. Які документи подаються до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет?
10. Розгляд та прийняття бюджетів.
11. Виконання бюджетів.
12. Охарактеризуйте казначейську форму виконання бюджетів.
13. Секвестр бюджету.
14. Охарактеризуйте звітність про бюджет.

Розділ 8

Міжбюджетні відносини

§ 1. Поняття та значення міжбюджетних відносин

Стійкість бюджетної системи України багато в чому залежить від характеру міжбюджетних відносин. *Міжбюджетні відносини* – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами 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 фінансових ресурсів, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Правове врегулювання міжбюджетних відносин здійснюється розділом 4 Бюджетного кодексу України.

Міжбюджетні відносини відбивають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів. Основоположним 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 за відповідними рівнями бюджетної системи; розмежування та закріплення на постійній основі та за тимчасовими нормативами регулюючих доходів; вирівнювання рівня мінімальної бюджетної забезпеченості бюджетів, який є необхідним для виконання певних функцій; забезпечення рівномірного надходження доходів та недопущення касових розривів; забезпечення зацікавленості 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 мають бути забезпечені збалансованість усіх бюджетів, зацікав-

леність місцевих органів у збільшенні бюджетних надходжень, запобігання касових розривів (незбігання строків надходження та використання бюджетних коштів), бездефіцитність бюджетів тощо. Крім цього, 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 України видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та територіальній громаді. Вони здійснюються тільки за рахунок коштів Державного бюджету України. До другої групи належать видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та територіальній громаді з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. До третьої групи включено видатки на реалізацію прав і обов'язків Автономної Республіки Крим та органів 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.

Відповідно до ст. 85 Бюджетного кодексу України держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідного передавання 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 мають бути належним чином розподілені. Розподіл доходів належить до повноважень представницьких органів держави, оскільки це є одним 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 дозволяє зробити висновок про те, що кошти у бюджетній системі можуть розподілятися, 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.

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. Це досягається перш за все за допомогою регулюючих доходів та інших методів бюджетного регулювання, про які йтиметься далі.

Регулюючі доходи – це передбачені в законі про Державний бюджет або рішенні про бюджет місцевих органів доходи, надходження яких щорічно визначаються та перерозподіляються між різними ланками бюджетів. З огляду на це 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 та місцевих бюджетів визначаються багатьма чинниками, 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 країні 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 чинників, велике значення мають економічні, які випливають 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 і капітальні видатки. Поточні видатки – це витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та 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 усіх чинників, які вплинули на обсяг видатків. Відмітимо, що саме з цієї категорії видатків кошти прямують на забезпечення здійснення перерозподілу фінансових ресурсів у вигляді міжбюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій).

Капітальні видатки (видатки розвитку) – це витрати на фінансування капітальних внесків продуктивного і непродуктивного характеру призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та 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 трансферти, нерозподілені витрати тощо.

Визначення та закріплення поточних і капітальних видатків 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 значущість, підвідомчість, підпорядкованість тих чи інших об'єктів фінансування, їх територіальне розміщення тощо. Бюджетним кодексом України встановлено перелік видатків усіх 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 України. Так, види видатків між місцевими бюджетами розмежовуються на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та набли-

ження її до безпосереднього споживача. Виходячи з цього, встановлено такі види видатків:

1) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і розташовані найближче до споживачів;

2) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України;

3) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані 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 України закріплено їх розподіл між конкретними видами бюджетів: Державним, Автономної Республіки Крим, обласними, районними, районними у містах та місцевого самоврядування. Наприклад, із 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 підтримання будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян тощо);

10) культуру і мистецтво (державні культурно-освітні програми; державні театрально-видовищні програми тощо);

11) державні програми підтримання телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств;

12) фізичну культуру і спорт;

13) державні програми підтримання 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.

Видатки місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі України розподілено, по-перше, на ті: 1) що враховуються та 2) не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; по-друге, видатки, пов'язані: 1) з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування і 2) з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Наприклад, згідно із ст. 91 Бюджетного кодексу України 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 підтримання 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 водах;
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 установлюється відповідною радою. Сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

§ 2. Бюджетне регулювання

Оскільки потреба в доходах кожного з бюджетів часто змінюється, держава кожного року здійснює бюджетне регулювання, тобто перерозподіляє кошти усередині 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 нижчих рівнів з метою збалансування їх на рівні, необхідному для здійснення відповідних повноважень, виконання планів економічного і соціального розвитку на певній території. Причому доходи у процесі бюджетного регулювання розмежовуються з урахуванням певних чинників, а саме економічного, соціального та екологічного стану відповідних територій країни.

Такий перерозподіл коштів усередині 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 та 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, 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 – виділення коштів з бюджету для покриття запланованих збитків чи збалансування нижчих 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 – 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 повернені до бюджету, з якого були надані. Різниця між субвенцією і субсидією полягає у тому, що субвенція має дольовий характер, тобто частина коштів на певну мету надається вищестоящим суб'єктом, а частина – тим, хто її одержує, а також передбачає як обов'язкову умову повернення виділених у такий спосіб грошей у разі їх невикористання протягом бюджетного року[1].

[1] Показово, що сьогодні у Бюджетному кодексі України саме на таких ознаках зроблено акцент. Зокрема, у ст. 105 встановлено: субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад: 1) економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів); 2) спрямованості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкції об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70 відсотків); 3) фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких більш тривалий, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання упродовж усього строку впровадження; 4) рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території; 5) участі бюджету – одержувача субвенції: для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – не менше 1 % від обсягу такої субвенції; для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення – не менше 3 % від обсягу такої субвенції; для бюджету міста Києва – не менше 5 % від обсягу такої субвенції; 6) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Бюджетний кодекс України містить дещо інші поняття субвенції і дотації, а також закріплює категорії «трансферт» і «міжбюджетний трансферт». Термін «субсидія» у Бюджетному кодексі України не використовується.

Так, згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав чи міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі. У ст. 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 одержує. У цій самій статті визначається поняття субвенції як міжбюджетного трансферту для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, що ухвалив рішення про її надання.

Методи трансфертів, міжбюджетних трансфертів застосовуються у багатьох країнах світу. Щоправда, в законодавстві України ці терміни, як ми бачимо, закріплюються без розкриття їх точної сутності. В українському законодавстві категорія «офіційний трансферт» з'явилася у 1996 р. 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 вищих бюджетів нижчим, а також надходження з бюджетів нижчих рівнів у вищі.

Так, у Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

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 іншим бюджетам місцевого самоврядування;

2) додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;

3) субвенція на здійснення програм соціального захисту;

4) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів унаслідок надання пільг, установлених державою;

5) субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

6) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);

7) інші додаткові дотації та інші субвенції.

Бюджетним кодексом України встановлено також перелік тих міжбюджетних трансфертів, які Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах. Це, зокрема:

1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

2) субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

3) субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

4) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

5) додаткові дотації та інші субвенції.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг дотації вирівню. ання 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 одержання 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 та їх об'єднань, селищ, міст; 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, застосується й 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 фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який становить гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Такий *норматив* визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів гарантованих 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 за якими є недоцільним.

З метою врахування відмінностей у вартості надання гарантованих послуг, залежно від кількості населення та споживачів 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. Їх використання зумов-

лює прозоре та справедливе визначення обсягу коштів, що мають бути передані у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Показово, що наразі детально визначеним є порядок розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, що передбачає використання відповідної формули. Остання затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. за № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів». Ця формула має враховувати такі параметри: 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету; 4) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; 5) коефіцієнт вирівнювання; 6) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.

Отже, оскільки обсяг міжбюджетних трансфертів визначається за допомогою єдиного формульного розрахунку, то сума таких надходжень встановлюється об'єктивно і не може бути предметом переговорів. Такий диференційований підхід щодо визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, фінансування відповідних програм стосовно кожного з регіонів України враховує їх економічний розвиток, оскільки дохідні бази різних місцевих бюджетів істотно різняться. Так, місцеві бюджети умовно можна поділити на такі види: 1) які при зарахуванні всіх передбачених доходів потребують додаткових надходжень. У таких бюджетах трансферти з державного бюджету дорівнюють майже 50 % їх доходів; 2) які в змозі покрити передбачувані видатки; 3) які одержують більше надходжень, ніж необхідні для покриття їх видатків. Такий розподіл 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 Державної казначейської служби України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України з бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного зна-

чення, районних і обласних бюджетів, забезпечується відповідними казначейськими органами і відбувається з урахуванням норм Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 р. за № 1132. При цьому 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 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, у свою чергу, передбачає зміцнення місцевих органів (їх бюджетів). Незважаючи на доволі суттєві зміни в регулюванні міжбюджетних відносин, відображені у новій редакції Бюджетного кодексу України, сьогодні на цьому шляху існує багато проблем. По-перше, можна говорити, що стимули для забезпечення інтересу учасників таких відносин щодо збереження тісних зв'язків між собою з невід'ємним нарощуванням та розвитком економічного потенціалу місцевих бюджетів є доволі сумнівними. По-друге, не вистачає чіткості та однозначності у визначенні критеріїв ефективності застосування міжбюджетних трансфертів. Особливо яскраво це відбивається у сфері соціального захисту населення. По-третє, достеменно не встановлено тих ознак, якими мають керуватися при розподілі певних міжбюджетних трансфертів. Це можна простежити на прикладі реалізації субвенцій, що надаються із державного бюджету на виконання інвестиційних проектів, адже законом не визначено чіткої пріоритетності певних регіонів щодо одержання такого виду трансферту. Наведене засвідчує необхідність у подальшому вдосконаленні правового регулювання міжбюджетних відносин у нашій державі.

Контрольні питання

1. Міжбюджетні відносини: поняття та принципи.
2. Яким чином розподіляються доходи та видатки бюджетів?
3. Розкрийте сутність бюджетного регулювання.
4. Методи бюджетного регулювання.
5. Визначення та сутність трансфертів.

Розділ 9

Правовий режим позабюджетних державних цільових фондів

§ 1. Поняття, класифікація та призначення позабюджетних державних цільових фондів коштів

Позабюджетні державні цільові фонди та бюджети (Державний та місцеві) формуються за рахунок надходжень публічних грошових коштів, що передбачено імперативними вимогами держави. В цьому вбачається подібність зазначених інституцій, але за своєю сутністю та призначенням вони значно різняться. Для з'ясування співвідношення позабюджетних державних цільових фондів та Державного і місцевого бюджетів потрібно звернути увагу на структуру бюджетної системи України, що дозволить більш точно визначити природу позабюджетних державних цільових фондів.

Бюджетна система в Україні 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. Заборону на формування нових позабюджетних фондів встановлено в Україні з 2001 р., але це не означає ліквідації публічних позабюджетних фондів, які було створено до цього року – вони продовжили своє існування та функціонування.

Цілком доцільно розглянути й структуру бюджету та порівняти її із структурою позабюджетних державних цільових фондів. Статтею 13 Бюджетного кодексу України закладено загальні підстави структури бюджету (незалежно від його рівня), його вертикальний та горизонтальний розподіл. Так, вертикальний розподіл бюджету дозволяє вирізнити в його складі загальний та спеціальний фонди, тоді як горизонтальний розподіл визначає склад доходів та видатків. Загальний фонд включає фінансування видатків бюджету за рахунок усіх 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 Бюджетного кодексу), яке виступає як повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дає змогу надавати бюджетні асигнування. На відміну від підходу законодавця до структурування державного і місцевих бюджетів, позабюджетним державним цільовим фондам не притаманний поділ на загальну та спеціальну частини.

Не слід плутати публічні позабюджетні грошові фонди та фінанси підприємств як відокремлені грошові фонди, пов'язані з формуванням, розподілом та 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 щодо формування державних грошових фондів (наприклад, кошти підприємств, за рахунок яких сплачуються податки).

Об'єктом фінансових правовідносин є централізовані і децентралізовані фонди коштів. Об'єкт фінансових правовідносин завжди пов'язаний з інтересом держави, яку представляє управомочений орган. 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 утворяться саме грошові фонди держави (його територіальних підрозділів, а також підприємств тощо)[1]. 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 за визначеними відносно відокремленими групами, що мають цільове призначення, свій порядок використання, джерела надходження коштів та орган, що ними управляє і розпоряджається.

---

[1] Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. – М. : БЕК, 1996. – С. 1, 2.

Для здійснення цілей і завдань, що стоять перед державою, та завдань реалізації нею своїх функцій необхідною умовою є наявність відповідних фінансових коштів. За рахунок витрати цих коштів і задовольняються державні потреби. Такі фінансові кошти формуються 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 слугує вирішенню різних питань, що постають перед органами місцевого самоврядування.

У формуванні державних доходів беруть участь усі ланки фінансової системи країни. Внаслідок цієї цілеспрямованої діяльності держава формує низку грошових фондів (Державний і місцевий бюджети, централізовані позабюджетні цільові фонди). Такі фонди утворюються за різними напрямами. Це і кошти держави, і надходження від юридичних та фізичних осіб, кошти, надіслані громадськими організаціями.

Державні доходи, що не надходять до Державного або місцевих бюджетів, надходять у наступні публічні позабюджетні фонди:

1) Пенсійний фонд України;

2) Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття;

3) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;

4) Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

5) Державний фонд охорони навколишнього природного середовища;

6) Фонд гарантування внесків фізичних осіб.

Усі зазначені публічні позабюджетні фонди умовно можна поділити на дві групи:

1) публічні позабюджетні фонди, що поповнюються за рахунок страхових внесків і мають виражену соціальну спрямованість. До їх кола належать перші чотири фонди;

2) публічні позабюджетні фонди, що поповнюються за рахунок інших джерел. До них належать останні два фонди.

При цьому слід зазначити, що Державний фонд охорони навколишнього природного середовища складно однозначно віднести до позабюджетних публічних фондів, оскільки він, з одного боку, має ознаки відокремленості, а з другого – є складовою частиною Державного бюджету України.

§ 2. Організаційно-правові основи діяльності фондів державного соціального страхування

Переважна кількість позабюджетних державних цільових фондів мають виражений соціально-страховий характер. Цей факт обумовлює необхідність визначити сутність загальнообов'язкового державного соціального страхування, надати йому поняття та охарактеризувати функціональне призначення.

Страхування є самостійною ланкою фінансової системи України. Воно виступає у двох відокремлених формах: соціального страхування (державного і недержавного) та страхування, яке пов'язане 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 та з матеріальної точки зору. В економічному аспекті страхування являє собою систему економічних відносин з приводу створення централізованих і децентралізованих резервів грошових та 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 спричинила нещасні випадки.

Отже, за своїм змістом *страхування* являє собою систему відносин з формування і використання коштів централізованих та децентралізованих фондів, які необхідні для фінансування непередбачених потреб суспільства і його членів, відшкодування шкоди, яка виникла внаслідок стихійного лиха та інших подібних подій. У Модельному законі про державне соціальне страхування, який був прийнятий на десятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 10-4 від 6 грудня 2000 р.), державне соціальне страхування визначено як частина системи соціального забезпечення, котра 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 та 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 у тому, що страхові платежі після їх об'єднання у страховий фонд підлягають (за вирахуванням витрат за послуги страхової компанії) виплаті страхувальнику;

3) перерозподільний характер відносин, який регулює участь більшої кількості осіб, що здійснюють страхові внески до фонду, ніж кількість осіб, які одержують право на виплати із страхового фонду;

4) цільове використання створюваного фонду, тобто страхові ресурси витрачаються виключно у чітко визначених випадках, спричинених умовами договору.

Призначення страхування та його суспільна сутність найбільш повно виявляються у його *функціях*. Виділяють такі функції: розподільчу, яка в страхуванні виявляється у формі попередження, відновлення, та ощадну контролюючу[1]. 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

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – С. 258.

дозволяє акумулювати грошові кошти за їх цільовим використанням. Контролююча функція спричиняє 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 законодавство 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 існують чотири форми фондів соціального страхування: Пенсійний фонд, Фонд страхування від нещасних випадків, Фонд страхування на випадок безробіття, Фонд страхування від непрацездатності, кожний з яких окремо, у межах своїх повноважень, перевіряє правильність нарахування, своєчасність, повноту перерахування та надання страхових внесків тощо.

Роль страхування є багатогранною. Воно має важливе значення у забезпеченні постійного функціонування господарюючих 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.

Залежно від страхового випадку Основами законодавства України про обов'язкове державне страхування закріплено 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. Разом із тим з 2011 р. законодавцем було запроваджено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що передбачає сплату всіх перелічених внесків і збору до пенсійного фонду за єдиним платіжним дорученням[1].

Страхування може класифікуватися за різними підставами.

Залежно від об'єкта страхування виокремлюють майнове та особисте страхування. Об'єктом майнового страхування є майнові інте-

[1] Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Текст] : Закон України № 2664-VI від 08.07.2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 61. – Ст. 2108.

реси, пов'язані з володінням, користуванням та 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 разі її завдання іншою особою[1].

Державне страхування проводиться у формі обов'язкового і добровільного страхування. Добровільне страхування здійснюється на основі договору між страхувальниками і страховиками. Порядок його укладення, виконання та розірвання регулюється цивільним законодавством. Добровільне страхування 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 фінансово-правовими актами. Обов'язкове страхування може виступати у двох формах: у вигляді обов'язкового державного страхування, яке здійснюється за рахунок коштів бюджету, та у вигляді 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 та іншими законодавчими актами, що деталізують і роз'яснюють положення цих Основ. Обов'язкове державне страхування являє собою систему прав, обов'язків та 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 та 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, в установах, організаціях незалежно від форми власності;

---

[1] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін. – Х. : Консум, 1998. – С. 318.

2) особи, які забезпечують себе роботою самостійно (суб'єкти підприємницької діяльності).

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) відносини між державними контрольними органами і страховиками.

Залежно від правового режиму, суб'єктного складу, методів регулювання страхові фонди поділяються на децентралізовані (створюються самими господарюючими суб'єктами для ліквідації непередбачених збитків та витрачаються за їх розсудом) та централізовані (формують цільовий фінансовий резерв держави).

Виділяють декілька різновидів страхових фондів на певних рівнях[1]:

1) децентралізовані страхові фонди підприємств;

2) відомчі страхові фонди, що створюються на рівні міністерств, відомств тощо;

3) резервний фонд бюджету для здійснення непередбачених витрат, що 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.

Управління соціальними 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 зазначених 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

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 258.

на наступний фінансовий рік. До коштів, зосереджених у фондах, застосовується казначейська форма обслуговування в порядку, передбаченому для обслуговування Державного бюджету України.

Джерела наповнення державних соціальних страхових фондів. Усі чотири державні соціальні страхові фонди з 2011 р. поповнюються за рахунок єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Проте Пенсійний фонд має й інші джерела наповнення. Із цих позицій уявляється за доцільне розглянути кожен вид державного соціального страхування окремо, визначитися з режимом коштів, що надходять до відповідних фондів, та навести узагальнену інформацію щодо джерел їх наповнення.

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 (у складі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) і збір на обов'язкове державне пенсійне страхування.

До прийняття Податкового кодексу України збір на обов'язкове державне пенсійне страхування було закріплено як загальнодержавний збір у ст. 14 Закону України в редакції від 18 лютого 1997 р. «Про систему оподаткування». Зараз це самостійний збір, який має страховий характер і не входить до кола податків та зборів. Його справляння регулюється законами України від 26 червня 1997 р. «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», від 9 липня 2003 р. «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та від 8 липня 2010 р. «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне 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 і органі-

зації, 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) суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють торгівлю ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини та дорогоцінного каміння;

4) юридичні та фізичні особи при відчуженні легкових автомобілів, крім легкових автомобілів, якими забезпечуються інваліди, та тих автомобілів, які переходять у власність спадкоємцям за законом;

5) юридичні та фізичні особи при придбанні нерухомого майна та ін.

Державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, здійснюється відповідно до Закону України від 18 січня 2001 р. «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.

Усі 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 страхувальники зобов'язані сплачувати страхові внески до Фонду.

Фонд страхування від непрацездатності провадить збір і акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг, і 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 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.

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, страхувальники 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 соціально-

го 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-трудових, виховно-трудових 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. 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.

Фонд страхування від нещасних випадків – некомерційна самоврядна організація, що діє на підставі статуту, який затверджується її правлінням. Діяльність Фонду регламентовано Законом України від 23 вересня 1999 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»[1].

Фінансування Фонду соціального страхування від нещасних випадків здійснюється за рахунок: 1) внесків роботодавців; 2) капіталі-

[1] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності [Текст] : Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 46–47. – Ст. 403.

зованих 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 із 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, одержання 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.

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, із цього дня починається сплата страхових внесків у складі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Сплата 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 одержання 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.

Фонд страхування на випадок безробіття є цільовою централізованою структурною ланкою, членами його є всі 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, недодержання 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.

У 2010 р. Верховна Рада України значно змінила процедуру сплати соціальних внесків, що сплачуються до Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, Фонду соцстрахування на випадок безробіття та Фонду з тимчасової втрати працездатності, прийнявши Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Таким чином, з 2011 р. всі соціальні внески сплачуються на підставі єдиного платіжного доручення. Відповідно до цього нормативно-правового акта створено єдину систему збору страхових внесків, обліку та контролю за повнотою і своєчасністю їх сплати, а також забез-

печено введення єдиної інформаційної системи платників страхових внесків та застрахованих осіб.

При впровадженні зазначених реформ зі сплати соціальних внесків законодавець керувався насамперед метою мінімізації витрат на їх адміністрування. В основному сенс прийнятого Закону зводиться до того, аби зменшити звітність підприємств і скоротити чисельність управлінського апарату, що займається адмініструванням зборів. Позитивним моментом запровадження єдиного соціального внеску є те, що тепер відсоток виплат (виплат фондів страхування на випадок безробіття та страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності) працівникам диференціюється залежно від рівня заробітної плати.

Обов'язкове державне страхування пов'язане з розподілом та 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.

Єдиний соціальний внесок – це консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється в систему загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку і на регулярній основі з метою забезпечення захисту (у випадках, передбачених законодавством) прав застрахованих осіб і членів їх сімей на одержання страхових виплат (послуг) за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Із запровадженням єдиного соціального внеску фонди соціального страхування не припинили своє існування. На них покладено обов'язки стосовно призначення (обліку) застрахованим особам відповідних видів виплат і послуг. Запропонований єдиний соціальний внесок по суті є зведенням воєдино чотирьох раніше наявних внесків. При цьому дані зміни не можна назвати зменшенням податкового навантаження на платників, оскільки суми, що підлягають сплаті, змінилися незначно. У той же час дещо спрощено адміністрування збору: платники внеску мають справу переважно тільки з Пенсійним фондом.

Відносини з приводу обчислення та сплати єдиного соціального внеску, ведення відповідного обліку та подання звітності регулюються Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Його дія поширюється на відносини, що виникають під час провадження діяльності, пов'язаної із збором та веденням обліку єдиного внеску. Крім того, ним визна-

чено принципи збору та ведення обліку єдиного соціального внеску, склад учасників цих відносин (зокрема, орган, що здійснює збір та веде облік єдиного внеску, його повноваження та відповідальність), коло платників, розмір єдиного внеску та пропорції його розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, порядок його нарахування, обчислення та сплати, а також визначено склад, порядок ведення та використання даних Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та порядок здійснення державного нагляду за збором та веденням обліку єдиного внеску.

Справляння єдиного соціального внеску базується на принципах, схожих із принципами оподаткування. Законодавець до їх кола відносить принципи законодавчого визначення умов і порядку його сплати, обов'язковості сплати, законодавчого визначення розміру єдиного внеску та пропорцій його розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, прозорості та публічності діяльності органу, що здійснює збір та веде облік єдиного внеску, захисту прав та законних інтересів застрахованих осіб, державного нагляду за збором та веденням обліку єдиного внеску, відповідальності платників єдиного внеску та органу, що здійснює збір та веде облік єдиного внеску, за порушення норм цього Закону, а також за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків.

Принципово новим положенням законодавства, яким регулюється справляння єдиного соціального внеску, є пропорційний розподіл сум від його надходження відповідно до видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Такий розподіл провадиться з урахуванням того, що вони повинні забезпечувати застрахованим особам страхові виплати і соціальні послуги, передбачені законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Крім того, такий розподіл ураховує фінансування заходів, спрямованих на профілактику страхових випадків, створення резерву коштів для забезпечення страхових виплат та надання соціальних послуг застрахованим особам. Нарешті, покриття адміністративних витрат із забезпечення функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування також ураховується при формуванні пропорцій розподілу єдиного соціального внеску.

Законодавцем встановлено заборону зарахування коштів, що надходять від сплати єдиного внеску, до бюджетів та спрямування їх виключно до позабюджетних цільових фондів.

У зв'язку з уведенням єдиного соціального внеску певні зміни відбулися і у складі учасників правовідносин, що складаються при загальнообов'язковому державному страхуванні. Ключовим учасником правовідносин зі сплати єдиного соціального внеску є Пенсійний фонд України. Це орган, уповноважений вести облік платників єдиного внеску, забезпечувати збір та ведення обліку страхових коштів, контролювати повноту і своєчасність їх сплати, вести Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування та виконувати інші функції, передбачені законом.

Головним завданням Пенсійного фонду є забезпечення збору єдиного внеску, ведення обліку надходжень від його сплати та здійснення контролю за сплатою єдиного внеску. У процесі своєї діяльності Пенсійний фонд аналізує та спільно з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування прогнозує надходження коштів від сплати єдиного внеску, забезпечує збір та ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску, встановлює форми, строки і порядок прийняття та оброблення звітності, зокрема в електронній формі, від платників щодо нарахування, обчислення та сплати єдиного внеску, здійснює контроль за додержанням законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску, правильністю нарахування, обчислення, повнотою і своєчасністю сплати єдиного внеску.

Крім цього, Пенсійний фонд формує та веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування, здійснює заходи щодо забезпечення доступу до даних Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до цього Закону, взаємодіє в установленому законодавством порядку з Державним казначейством України, міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями та фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Пенсійний фонд України провадить заходи щодо систематизаційної та роз'яснювальної роботи. В рамках цих заходів він узагальнює практику застосування законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску і подає центральному органу виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики пропозиції щодо його вдосконалення та надає роз'яснення з питань застосування законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску.

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» Фонд з тимчасової непрацездатності має право проводити перевірки правильності використання страхових коштів на підприємствах та у фізичних осіб, які використовують найману працю. Відповідно до вимог ст. 34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», ч. 1 якої викладено в новій редакції, Фонд на випадок безробіття має право перевіряти достовірність відомостей, поданих роботодавцем Фонду, і додержання порядку використання отриманих страхових коштів. Нарешті, згідно з новою ст. 24^1, якою доповнено Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», Фонд від нещасних випадків матиме право проводити перевірки підприємств на предмет використання ними страхових коштів та достовірності наданої Фонду звітності.

Усі ці три фонди соціального страхування мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з неправильним застосуванням посадовими особами роботодавців законодавства про соціальне страхування, і накладати на них відповідні штрафи (див. статті 244^9, 244^{10} та 244^{11} Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Певні контролюючі обов'язки покладено й на банки, що обслуговують платників єдиного внеску. Вони під час відкриття рахунків зобов'язані вимагати від юридичних та фізичних осіб документи, що підтверджують їх взяття на облік в органі Пенсійного фонду як платників єдиного внеску, тобто банки мають контролювати факт постановлення на облік платників цього платежу. Крім того, банки приймають від платників єдиного внеску платіжні доручення та інші розрахункові документи на видавання (перерахування) коштів для виплати заробітної плати, на які нараховується єдиний внесок, та здійснюють видавання (перерахування) зазначених коштів лише за умови одночасного подання платником розрахункових документів про перерахування коштів для сплати відповідних сум єдиного внеску або документів, що підтверджують фактичну сплату таких сум у порядку, визначеному правлінням Пенсійного фонду за погодженням з Нацбанком

України та центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики[1].

Передбачається і відповідальність банків за невиконання або неналежне виконання цієї вимоги. В цьому разі банки за рахунок власних коштів у порядку, встановленому Нацбанком України, сплачують відповідному територіальному органу Пенсійного фонду суму, що дорівнює сумі несплаченого єдиного внеску, з правом зворотної вимоги до платників єдиного внеску щодо відшкодування цієї суми.

Основною категорією платників єдиного соціального внеску виступають роботодавці. Це збірна категорія, до якої включаються перш за все підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, які використовують працю фізичних осіб на умовах трудового договору або за цивільно-правовими договорами, у тому числі філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи зазначених підприємств, установ і організацій, інших юридичних осіб, які мають окремий баланс і самостійно ведуть розрахунки із застрахованими особами. До роботодавців, крім юридичних осіб, належать фізичні особи – підприємці зокрема ті, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору або на інших умовах, передбачених законодавством про працю, чи за цивільно-правовим договором, та фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно, та фізичні особи, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору.

До роботодавців законодавець відносить також різноманітні дипломатичні установи, такі як дипломатичні представництва і консульські установи України, філії, представництва, інші відокремлені підрозділи підприємств, установ та організацій, що утворені відповідно до законодавства України, які мають окремий баланс і самостійно здійснюють розрахунки із застрахованими особами. Сюди ж логічно віднести й дипломатичні представництва, і консульські установи іноземних держав, філії, представництва та інші відокремлені підрозділи іноземних підприємств, установ та організацій, розташовані на території України. Останні за своїм податково-правовим статусом мало чим відрізняються від консульських установ України та підприємств.

Другою категорією платників єдиного соціального внеску постають працівники. За своєю структурою вона, на наш погляд, складніша за

[1] Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Текст] : Закон України № 2664-VI від 08.07.2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 61. – Ст. 2108.

категорію роботодавців. Це зумовлено чисельністю різноманітних видів виконуваних працівниками робіт, можливістю одержання ними різного правового статусу. До працівників належать громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що працюють на підприємствах, в установах та організаціях, які є працедавцями, у фізичних осіб – підприємців на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством, та у фізичних осіб, які забезпечують себе роботою самостійно. До категорії платників-працівників також слід відносити громадян України, які працюють у розташованих як за межами України, так і на її території дипломатичних представництвах і консульських установах України, філіях, представництвах, інших відокремлених підрозділах підприємств, установ та організацій (зокрема міжнародних), утворених відповідно до законодавства України.

Окремо треба виділити категорію платників єдиного соціального внеску, які працюють у державних установах. Це особи, які працюють на виборних посадах в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян та одержують заробітну плату (винагороду) за роботу на такій посаді, працівники воєнізованих формувань, гірничорятувальних частин, а також особовий склад аварійно-рятувальної служби, утвореної відповідно до законодавства на постійній основі, та військовослужбовці.

З дня набрання чинності Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (з 1 січня 2011 р.) платники страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, вважаються платниками єдиного внеску. Перереєстрація платників страхових внесків та застрахованих осіб не здійснювалася. Пенсійний фонд спільно з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та Державною податковою адміністрацією України звіряв платників страхових внесків у порядку, встановленому Пенсійним фондом спільно з Державною податковою адміністрацією України за погодженням з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Принципово новим підходом при запровадженні єдиного соціального внеску стало покладання обов'язку щодо його сплати на самозайнятих осіб та фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. До перших належать особи, які забезпечують себе роботою самостійно – займаються незалежною професійною діяльністю, а саме науковою, літературною, артистичною, художньою, освітньою або викладацькою, а також медичною, юридичною практикою, в тому числі адвокатською, нотаріальною діяльністю, або особи, які провадять релігійну (місіонерську) діяльність, іншу подібну діяльність та одержують дохід безпосередньо від цієї діяльності. До других, крім безпосередньо фізичних осіб – підприємців, також належать члени сімей цих осіб, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності.

База по єдиному соціальному внеску диференціюється залежно від платника податків. Для платників, що одержують за свою роботу заробітну плату, єдиний соціальний внесок нараховується на її суму, яка включає основну та додаткову заробітну плату, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, що визначаються відповідно до Закону України від 24 березня 1995 р. «Про оплату праці», та суми винагород фізичним особам за виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовими договорами. Слід зазначити, що особи, які працюють на державні установи, також мають сплачувати єдиний соціальний внесок, який в цьому випадку здійснюється за рахунок коштів державного бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, але не менше мінімального страхового внеску за кожну особу.

Платники податків, що одержують прибуток у формі, відмінній від заробітної плати, нараховують єдиний соціальний внесок на суму доходу (прибутку), одержаного від їх діяльності, що підлягає обкладенню податком з доходів фізичних осіб, та на суму доходу, що розподіляється між членами сім'ї фізичних осіб – підприємців, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності. При цьому сума єдиного внеску не може бути меншою за розмір мінімального страхового внеску за кожну особу за місяць, в якому одержано дохід (прибуток).

Окремо врегульовано обчислення єдиного соціального внеску для осіб, що працюють у сільському господарстві, зайняті на сезонних роботах, виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими

договорами, творчих працівників (архітекторів, художників, артистів, музикантів, композиторів, критиків, мистецтвознавців, письменників, кінематографістів) та інших осіб, що одержують заробітну плату (дохід) за виконану роботу (надані послуги), строк виконання яких перевищує календарний місяць. Для цієї категорії платників єдиний внесок нараховується на суму, що визначається шляхом ділення заробітної плати (доходу), виплаченої за результатами роботи, на кількість місяців, за які вона нарахована. Тобто застосовується пропорційний метод вирахування податкової бази.

Для більшості страхувальників базовим (звітним) періодом є місяць. Це означає, що подавати звітність органам Пенсійного фонду і сплачувати внесок (за даними такої звітності) необхідно щомісячно. На жаль, як і раніше, потрібно звітувати перед усіма фондами соціального страхування окремо. Зрозуміло, що разом з цим необхідно буде подавати звітність і в Пенсійний фонд (щодо нарахування та сплати єдиного соціального внеску).

З метою додержання чинного законодавства щодо належного надходження грошових коштів від єдиного соціального внеску передбачено проведення перевірок платників з питань його сплати, ведення обліку на подання звітності. Основним контролюючим органом виступає Пенсійний фонд України, який може безоплатно одержувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та від фізичних осіб – підприємців відомості про нарахування, обчислення та сплату єдиного внеску, а також інші відомості, необхідні для виконання Пенсійним фондом функцій, передбачених зазначеним Законом. Поряд із цим на Пенсійний фонд покладено обов'язок проводити перевірки вказаних суб'єктів. Періодичність проведення перевірок залежить від їх видів: планова проводиться не частіше ніж один раз на календарний рік, тоді як позапланова перевірка бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів про нарахування, обчислення та сплату єдиного внеску може проводитися частіше за наявності умов, передбачених чинним законодавством.

Порядок взаємодії податкових органів і органів Пенсійного фонду під час організації та проведення планових перевірок установлюється Пенсійним фондом спільно з Державною податковою адміністрацією України. При цьому контролюючі органи можуть одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають під час перевірки, вилучати у платників копії документів, що підтверджують за-

ниження розміру заробітної плати (доходу) та інших виплат, на які нараховується єдиний внесок, вимагати усунення виявлених порушень законодавства про збирання та ведення обліку єдиного внеску, стягувати з платників несплачені суми та застосовувати відповідні фінансові санкції за допущені правопорушення.

Схожими контрольними повноваженнями наділені й фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування. Крім того, вони мають право доступу до баз даних Державного реєстру, можуть одержувати від Пенсійного фонду відомості про суми надходжень від сплати єдиного внеску, фінансових санкцій та суми коштів, перерахованих на їхні рахунки, а в разі виявлення розбіжностей – письмову інформацію про причини таких розбіжностей. З метою координації спільних дій фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування зобов'язані своєчасно надавати Пенсійному фонду відомості про свої рахунки, відкриті в Державному казначействі України, для перерахування на них страхових коштів, завчасно повідомляти про їх зміну. Слід звернути увагу й на те, що фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування та Пенсійний фонд здійснюють обмін інформацією й в інших випадках, порядок проведення якого спільно визначається Пенсійним фондом та фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування. На практиці така робота, як правило, втілюється у видання спільних підзаконних нормативних актів, завдяки яким усуваються розбіжності між діяльністю різних відомств.

У разі несплати або несвоєчасної сплати єдиного соціального внеску, неподання звітності та за інші порушення до відповідальності можуть притягуватися страхувальники та їх посадові особи. Новим законодавством передбачено фінансову відповідальність для страхувальників, адміністративну та кримінальну – для їх посадових осіб (підприємців).

§ 3. Організаційно-правові основи діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища

Державний фонд охорони навколишнього природного середовища є складовою частиною Державного бюджету України. Фонд створено з метою фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних

з раціональним використанням і збереженням природних ресурсів. Фонд формується за рахунок частини коштів, що надійшли від сплати екологічного податку, та інших джерел, визначених законодавством[1].

Кошти Фонду охорони навколишнього природного середовища спрямовуються за бюджетними програмами відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів в установленому законодавством порядку.

Кошти Фонду використовуються за відповідними бюджетними програмами в установленому законодавством порядку. Плани природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, що розробляються Мінприроди, затверджуються Міністром екології та природних ресурсів і погоджуються з Мінфіном України. Плани природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, що розробляються іншими головними розпорядниками коштів Фонду, затверджуються ними за погодженням з Мінприроди. Головними розпорядниками є Мінприроди та інші центральні органи виконавчої влади, які визначаються у державному бюджеті на відповідний рік.

Залишок коштів Фонду станом на 1 січня поточного року, а також понадпланові надходження до Фонду можуть спрямовуватися на фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, зокрема, у вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, за окремим рішенням Кабінету Міністрів України.

Видатки з виконання природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів здійснюються Казначейством в межах коштів, що надійшли до Фонду, пропорційно до бюджетних призначень, установлених головним розпорядникам у державному бюджеті на відповідний рік.

Складання та подання фінансової звітності про використання коштів Фонду, а також контроль за їх цільовим використанням здійснюються в установленому законодавством порядку. Головні розпорядники подають щороку до 15 квітня Кабінету Міністрів України інформацію про виконання природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів.

---

[1] Про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища [Текст] : Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2006 р. № 462) // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 19. – Ст. 692.

§ 4. Організаційно-правові основи діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є основною складовою частиною системи гарантування вкладів фізичних осіб. Він виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. Відносини, що виникають у зв'язку зі створенням і функціонуванням системи гарантування вкладів фізичних осіб, виведенням неплатоспроможних банків з ринку та ліквідацією банків, регулюються Законом України від 23 лютого 2012 р. «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», іншими законами України, нормативно-правовими актами Фонду та Нацбанку України.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є юридичною особою публічного права, що не має на меті одержання прибутку, володіє відокремленим майном, яке є об'єктом права державної власності і перебуває в його господарському віданні. Він є економічно самостійною установою, має самостійний баланс, поточний та інші рахунки в Нацбанку України. Самостійність Фонду забезпечується й тим, що органи державної влади та Нацбанк України не мають права втручатися в діяльність Фонду щодо реалізації законодавчо закріплених за ним функцій і повноважень. Взаємодія Фонду з Нацбанком України та органами державної влади здійснюється в межах, визначених цим Законом, іншими актами законодавства. Його реорганізація можлива лише шляхом прийняття окремого закону.

Як і будь-яка юридична особа, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб має печатки із зображенням Державного герба України із своїм найменуванням, веде облік і звітність відповідно до законодавства. Фонд знаходиться у Києві та у своїй діяльності керується Конституцією України та законодавством України.

Основним завданням Фонду є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. На виконання свого основного завдання Фонд здійснює такі функції:

1) веде реєстр учасників Фонду;

2) акумулює кошти, одержані із джерел, визначених у ст. 19 цього Закону, здійснює контроль за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником Фонду;

3) інвестує кошти Фонду в державні цінні папери України;

4) здійснює заходи щодо організації виплат відшкодувань за вкладами в разі прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку;

5) здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб;

6) бере участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Нацбанку України;

7) застосовує до банків та їх керівників відповідні фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи;

8) здійснює процедуру виведення неплатоспроможних банків з ринку, в тому числі шляхом здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків, організовує відчуження активів і зобов'язань неплатоспроможного банку, продаж неплатоспроможного банку або створення та продаж перехідного банку;

9) здійснює перевірки банків щодо додержання законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб;

10) надає фінансову підтримку приймаючому банку;

11) здійснює прогнозування потенційних витрат Фонду на виведення неплатоспроможних банків з ринку та відшкодування коштів вкладникам.

Фонд наділений повноваженнями на видання власних нормативних актів, якими він здійснює нормативне регулювання системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. Ці нормативні акти є обов'язковими до виконання банками, юридичними та фізичними особами. Вони мають форму інструкцій, положень, правил та підлягають обов'язковій державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

З метою забезпечення належного функціонування Фонду законодавцем встановлено низку механізмів. Основним із них є підзвітність Фонду Кабінету Міністрів України та Нацбанку України. Це означає можливість делегування та відкликання Кабінетом Міністрів України свого представника в адміністративну раду Фонду, а також делегування та відкликання Національним банком України своїх представників в адміністративну раду Фонду. Крім того, Фонд до 1 липня наступного за звітним року подає Кабінету Міністрів України і Нацбанку України річний звіт разом з аудиторським висновком.

Важливим контрольним механізмом за діяльністю Фонду є встановлення особливого порядку подання ним звітності про свою діяльність – річного звіту, достовірність якого підтверджується незалежним аудитором, котрий визначається адміністративною радою Фонду. Фінансова звітність Фонду оприлюднюється в газетах «Урядовий кур'єр» та «Голос України» не пізніше 1 липня наступного за звітним року. Річний звіт оприлюднюється на офіційній сторінці Фонду в мережі Інтернет не пізніше 1 липня наступного за звітним року.

Керівними органами Фонду є адміністративна рада та виконавча дирекція. Адміністративна рада складається з п'яти осіб – один представник Кабінету Міністрів України, два представники Нацбанку України, один представник профільного комітету Верховної Ради України та директор – розпорядник Фонду (за посадою). Адміністративну раду очолює голова, який щорічно обирається адміністративною радою Фонду з числа її членів. Головою адміністративної ради Фонду не може бути обраний директор – розпорядник Фонду.

Членом адміністративної ради Фонду може бути особа, яка є громадянином України, постійно проживає в Україні, має повну вищу освіту в галузі економіки, фінансів чи права, стаж роботи за фахом не менше п'яти років, бездоганну ділову репутацію і не має непогашених судимостей за вчинення корисливих злочинів. Член адміністративної ради Фонду не може бути керівником, учасником або пов'язаною особою банку. Строк повноважень члена адміністративної ради Фонду, крім директора – розпорядника Фонду, становить чотири роки і може бути продовжений, але не більше ніж на один строк. У разі закінчення строку повноважень члена адміністративної ради Фонду відповідний орган чи організація, яка його делегувала, у місячний строк делегує до складу адміністративної ради Фонду нового представника або приймає рішення про продовження строку повноважень члена адміністративної ради Фонду. Члени адміністративної ради Фонду здійснюють свої функції на громадських засадах. Членам адміністративної ради Фонду відшкодовуються витрати, понесені у зв'язку з виконанням ними відповідних повноважень та регламенту адміністративної ради Фонду.

Повноваження члена адміністративної ради Фонду можуть бути достроково припинені за поданням органу, який його делегував. Повноваження члена адміністративної ради Фонду також припиняються за ініціативою адміністративної ради Фонду у разі:

1) подання заяви про припинення повноважень за власним бажанням;

2) неможливості виконання покладених на нього обов'язків, у тому числі за станом здоров'я;

3) припинення трудових відносин з органом, який його делегував;

4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;

5) смерті або на підставі рішення суду про визнання його недієздатним, обмежено дієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим;

6) втрати громадянства України;

7) відсутності без поважних причин на трьох і більше засіданнях адміністративної ради Фонду поспіль.

Орган, що делегував члена адміністративної ради Фонду, повноваження якого достроково припинено, зобов'язаний делегувати до складу адміністративної ради Фонду нового представника у місячний строк після дострокового припинення повноважень попереднього представника.

Адміністративна рада Фонду здійснює такі повноваження:

1) затверджує регламент адміністративної ради Фонду;

2) затверджує кошторис витрат Фонду;

3) затверджує стратегію розвитку Фонду та річний план його діяльності;

4) затверджує засади інвестиційної політики Фонду та його щорічний інвестиційний план;

5) призначає на посаду та звільняє з посади директора – розпорядника Фонду;

6) затверджує персональний склад виконавчої дирекції Фонду за поданням директора – розпорядника Фонду;

7) погоджує рішення виконавчої дирекції про участь Фонду в міжнародних організаціях у сфері гарантування (страхування) депозитів;

8) затверджує рішення виконавчої дирекції Фонду про встановлення спеціального збору до Фонду або диференційованих зборів до Фонду залежно від ризиків банків;

9) затверджує рішення виконавчої дирекції Фонду про залучення кредиту або безповоротної фінансової допомоги;

10) щорічно визначає аудитора для проведення аудиторської перевірки Фонду;

11) затверджує річний звіт Фонду;

12) приймає рішення про проведення позачергової аудиторської перевірки Фонду і визначає аудитора для її проведення;

13) затверджує положення про службу внутрішнього аудиту Фонду, призначає та звільняє керівника служби внутрішнього аудиту, заслуховує та затверджує звіти служби внутрішнього аудиту;

14) затверджує вимоги до розкриття інформації про діяльність Фонду;

15) затверджує порядок та умови оплати праці членів виконавчої дирекції Фонду;

16) затверджує перелік посад працівників Фонду, на які поширюються вимоги ч. 2 ст. 16 цього Закону, визначає умови надання Фондом позик таким працівникам;

17) приймає рішення про збільшення граничного розміру відшкодування коштів за вкладами.

Адміністративна рада Фонду проводить чергові засідання не рідше одного разу на квартал, але може також проводити позачергові засідання за ініціативою її голови або на вимогу не менше ніж трьох її членів чи на вимогу виконавчої дирекції Фонду. Рішення адміністративної ради Фонду приймаються на засіданнях простою більшістю голосів за умови участі в засіданні не менше ніж чотирьох її членів. У разі рівного розподілу голосів голос голови адміністративної ради є вирішальним. Рішення адміністративної ради Фонду можуть прийматися шляхом опитування її членів відповідно до регламенту адміністративної ради Фонду. У разі розгляду адміністративною радою Фонду питання призначення, звільнення з посади директора – розпорядника Фонду директор – розпорядник Фонду участі в голосуванні не бере.

Другим керівним органом Фонду є його виконавча дирекція, що здійснює управління поточною діяльністю Фонду. Вона складається з п'яти членів. Членами виконавчої дирекції Фонду можуть бути громадяни України, які постійно проживають в Україні, мають повну вищу освіту в галузі економіки, фінансів чи права, стаж роботи за фахом не менше ніж п'ять років, бездоганну ділову репутацію, не мають непогашених судимостей за вчинення корисливих злочинів та працюють у Фонді на постійній основі. Член виконавчої дирекції Фонду не може бути керівником, учасником або пов'язаною особою банку.

Рішення виконавчої дирекції Фонду приймаються на засіданнях простою більшістю голосів за умови участі в засіданні не менше ніж чотирьох членів виконавчої дирекції. У разі рівного розподілу голосів голос директора – розпорядника Фонду є вирішальним.

Директор – розпорядник Фонду та його заступники входять до складу виконавчої дирекції Фонду за посадою. Він має заступників, які призначаються та звільняються ним за погодженням з адміністративною радою Фонду. Кількість заступників директора – розпорядника Фонду визначається штатним розписом, але не може перевищувати чотири особи.

Повноваження виконавчої дирекції Фонду можна поділити на п'ять груп:

1) у сфері забезпечення діяльності Фонду;

2) щодо джерел формування коштів Фонду;

3) у сфері забезпечення відшкодування коштів за вкладами;

4) у сфері регуляторної діяльності;

5) у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку.

У сфері забезпечення діяльності Фонду його виконавча дирекція приймає рішення про виключення банку з числа учасників Фонду, складає проект кошторису витрат Фонду та подає його на затвердження адміністративній раді Фонду, подає на затвердження адміністративній раді Фонду річний звіт Фонду, а також скликає позачергові засідання адміністративної ради Фонду. Крім того, в рамках цієї групи повноважень виконавча дирекція щорічно подає на розгляд адміністративної ради Фонду пропозиції щодо визначення аудитора для проведення аудиторської перевірки Фонду. Поряд із цим виконавча дирекція визначає структуру Фонду, затверджує положення про його структурні підрозділи, затверджує штатний розпис Фонду, умови та форми оплати праці працівників Фонду, крім членів виконавчої дирекції Фонду. Для цього її наділено правом приймати нормативно-правові акти Фонду.

Щодо джерел формування коштів Фонду виконавча дирекція приймає рішення про встановлення спеціального збору до Фонду або диференційованих зборів до Фонду залежно від ризиків банків, подає на затвердження адміністративній раді Фонду інвестиційний план Фонду. Також вона приймає рішення про інвестування коштів Фонду відповідно до інвестиційного плану та приймає рішення про нарахування та стягнення пені за несвоєчасне перерахування банком зборів до Фонду.

У сфері забезпечення відшкодування коштів за вкладами виконавча дирекція Фонду визначає порядок ведення реєстру учасників Фонду, порядок відшкодування Фондом коштів за вкладами, порядок ве-

дення банками бази даних про вкладників, приймає рішення про відшкодування коштів за вкладами у разі прийняття Нацбанком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку.

У процесі здійснення виконавчою дирекцією Фонду своїх повноважень у сфері регуляторної діяльності затверджується порядок проведення перевірок банків Фондом та участі працівників Фонду в інспекційних перевірках, що здійснюються Нацбанком України у проблемних банках. Також виконавча дирекція приймає рішення про здійснення планових або позапланових перевірок банків Фондом чи про участь працівників Фонду в інспекційних перевірках, що здійснюються Нацбанком України у проблемних банках, відповідно до затвердженого нею плану перевірок.

Найбільше повноважень виконавчої дирекції Фонду виокремлює чинне законодавство у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку. У цій сфері своєї діяльності вона наділена такими повноваженнями:

1) визначати умови і порядок здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків;

2) призначати та відсторонювати від виконання обов'язків уповноважену особу Фонду;

3) визначати додаткові вимоги до уповноваженої особи Фонду, правила контролю за уникненням конфлікту інтересів;

4) затверджувати кошторис витрат Фонду на здійснення тимчасової адміністрації та/або ліквідації банку в межах кошторису витрат Фонду, затвердженого адміністративною радою Фонду;

5) затверджувати кошторис витрат банку, пов'язаних зі здійсненням тимчасової адміністрації та/або ліквідації банку;

6) визначати в межах кошторису витрат Фонду, затвердженого адміністративною радою Фонду, додаткові види матеріального заохочення уповноваженої особи Фонду;

7) затверджувати план врегулювання та зміни до нього;

8) погоджувати умови відчуження активів і зобов'язань від неплатоспроможного банку на користь приймаючого банку, умови продажу неплатоспроможного банку інвестору або створення перехідного банку і його продажу інвестору;

9) приймати рішення про надання фінансової підтримки приймаючому банку;

10) затверджувати звіт уповноваженої особи Фонду про виконання плану врегулювання і приймати рішення про припинення тимчасової адміністрації банку;

11) звертатися до Нацбанку України з пропозицією про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку;

12) визначати порядок складання та затверджувати реєстр акцептованих вимог кредиторів;

13) затверджувати результати інвентаризації майна банку та формування його ліквідаційної маси;

14) визначати порядок та способи реалізації майна банку, що ліквідується;

15) затверджувати ліквідаційний баланс та звіт уповноваженої особи Фонду про завершення ліквідаційної процедури;

16) за умови недоступності вкладів у банку приймати рішення про надання цільової позики банку з метою забезпечення відповідних виплат. Сума здійснених виплат вираховується із суми зобов'язань Фонду перед вкладниками в разі ліквідації банку та відшкодовується Фонду за рахунок активів банку.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття та призначення позабюджетних державних цільових фондів.
2. Назвіть фонди, що визначені чинним законодавством як позабюджетні.
3. Зазначте організаційно-правові основи діяльності позабюджетних державних цільових фондів.
4. Визначте особливості участі держави у страховій діяльності.
5. Яким є зміст обов'язкового державного страхування?
6. Визначте організаційно-правові основи діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Змістовний модуль III

Розділ 10
Вихідні засади податково-правового регулювання

§ 1. Податкове право як складова фінансово-правової галузі

Предметом податкового права є суспільні відносини, які мають багатоаспектний і складний характер. Крім того, це досить специфічна сфера соціальних зв'язків, що існують у суспільстві. Вона зумовлена економічним і публічно-правовим змістом податків як основних джерел створення державних фінансів через вилучення у вигляді обов'язкових платежів частини суспільного продукту, що, власне, і є предметом правового регулювання. Кожний правовий інститут стосується певної групи суспільних відносин. Інститут податкового права охоплює відповідно систему відносин, що й визначає предмет податкового права.

Предметом податкового права є група однорідних суспільних відносин, які визначають надходження коштів від платників у бюджети в формі податків та зборів. Предмет регулювання охоплює сукупність певних, специфічних відносин, що дозволяє виділити їх із загальної маси фінансових відносин. Їх особливістю є рух грошей у власність держави та територіальних громад знизу вгору (від платника в бюджет) у формі податків та зборів. Відносини щодо розподілу цих коштів, виділення їх на задоволення державних потреб (тобто рух зверху донизу) не є предметом податкового права, хоча й регулюються фінансовим правом. У податкових правовідносинах найбільш чітко, порівняно з усіма іншими фінансовими правовідносинами, простежуються державно-владна та майнова сторони. Відносини з приводу зборів та податків є владно-майновими. З одного боку, держава наділяє компетентні органи владними повноваженнями і контролює надходження коштів у бюджет. З другого боку, податкові надходження є одним із основних каналів формування власності держави, хоча спочатку й у специфічній грошовій формі.

За *методом правового регулювання* податкове право мало чим відрізняється від традиційного фінансового права, в основі якого лежить метод владних приписів. Однак він характеризується своєрідним ме-

ханізмом регулювання, особливим переплетенням норм, юридичним режимом. Метод податкового права є фінансово-правовим і передбачає використання імперативних норм. Причому тут йдеться про безумовний характер імперативності. Наприклад, призначення санкцій за податкові правопорушення виключає альтернативу – вони визначаються однозначно і безумовно. У нормах податкового права закріплюються обов'язки щодо передавання коштів платників до бюджету.

Податкові правовідносини виступають як певна система правовідносин, що базується на обов'язку сплати податків та зборів і відповідно на праві вимагати їх сплати. Ці правовідносини й формують межі реалізації прав і обов'язків платників податків та податкових органів. Дійсно, обов'язок сплати податку і відповідно право контролювати цю сплату кореспондують обов'язку податкового обліку, звітності, праву на проведення податкових перевірок.

Підставою для цього є насамперед імперативний метод фінансово-правового регулювання. Держава, закріплюючи вимоги щодо досягнення першочергових потреб (формування коштів для забезпечення виконання державних функцій), встановлює чіткі межі поведінки підлеглих суб'єктів. Таким чином, обов'язок сплати податку опосередкований правом вимагати його сплати і контролювати його. Певна свобода підлеглих суб'єктів (платників) можлива лише в рамках, обмежених імперативними приписами.

Система податкового права являє собою історично сформовану об'єктивну внутрішню єдність, поділ податково-правових норм на окремі інститути зумовлений єдністю податкових відносин, на регулювання яких і спрямовано вплив податково-правових приписів. Система податкового права формується із взаємозалежних базових податково-правових інститутів, які охоплюють сукупність податково-правових норм, що регулюють певні податкові відносини і формують певну відокремлену групу. Система податкового права передусім орієнтована на позначення способу, закону зв'язку як між окремими податково-правовими нормами, так і окремими інститутами. Вона характеризує податкове право як систему взаємопов'язаних, взаємодіючих елементів. Базові інститути, що становлять податкове право, розглядаються в системі податкового права як такі, що взаємодіють і взаємозумовлюють один одного. Поділ базових інститутів усередині системи податкового права здійснюється залежно від орієнтації, участі в регулюванні певного виду відносин, що становлять предмет податкового права, особ-

ливостей реалізації методу регулювання. Отже, система податкового права – це об'єктивна сукупність податково-правових норм, які визначають внутрішню структуру податкового права (зміст і особливості їх розміщення) та регулюють податкові відносини.

Норми податкового права залежно від особливостей відносин, що ним регулюються, поділяються на окремі структурні підрозділи. У системі складного інституту податкового права існують декілька підсистем інститутів, які можна виділити в розділи. Загальна частина податкового права вміщує інститути, що закріплюють загальні підходи до регулювання системи оподаткування, які мають відношення до всіх видів податків і зборів, усіх норм Особливої частини. Загальна частина охоплює норми, які нібито винесені за дужки. У дужках – інститути Особливої частини і саме до них застосовуються положення Загальної частини, але вже в конкретному випадку, спричиненому певним податком або збором. До Загальної частини включаються норми, що визначають характер інституту податкового права, зміст податкової системи, податку, елементи правового механізму податку, підстави відповідальності за порушення податкового законодавства, усунення подвійного оподаткування тощо. Особлива частина податкового права містить систему інститутів, що деталізують податкову систему в цілому і визначають конкретні механізми окремих податків та зборів. Саме Особлива частина й охоплює правові механізми елементів податкової системи.

Джерелами податкового права є форма вираження правотворчої діяльності держави із приводу прийняття компетентними державними органами нормативних актів, що встановлюють норми податкового права. Джерело податкового права – насамперед форма вираження і встановлення чинних податково-правових норм. Зовнішній характер цієї форми об'єктивного права характеризується передусім тим, що відбувається закріплення поведінки учасників податкових відносин. Традиційно джерелами права вважаються нормативно-правові акти, санкціоновані звичаї, прецеденти (судові або адміністративні), міжнародні угоди.

За особливостями правового регулювання і характером встановлення джерела податкового права можна класифікувати на:

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 податкових актів, рамки компетенції державних органів у сфері оподаткування;

2) прецедент, поширений в англосаксонських правових системах, особливо при наявності прогалини в законодавстві. Специфіка в цьому разі полягає у тому, що правозастосовний орган фактично виступає як нормотворча структура. Багато процесуальних норм народилися в ході судових слухань у податкових справах;

3) міжнародні договори (конвенції, угоди) – набувають важливого значення при врегулюванні подвійного оподаткування, інших питань оподаткування. Застосування цього джерела податкового права не завжди є однозначним. Міжнародні договори наділені різною юридичною силою;

4) правова доктрина – характерна для мусульманських країн, де, будучи одним із важливих джерел шаріату, заповнює прогалини законодавства відповідно до приписів мусульманської доктрини[1];

5) нормативний правовий акт – найважливіше, а іноді єдине джерело податкового права. У деяких випадках інші джерела розглядаються як похідні від нормативного акта.

Податкові правовідносини як різновид фінансових є особливим видом суспільних відносин – фінансових відносин, урегульованих фінансово-правовою нормою. Державний припис, що міститься в юридичній нормі, визначає умови дії правовідносин, права і обов'язки суб'єктів, заходи, що гарантують виконання вимог правової норми.

Природа фінансових правовідносин визначається тим, що вони виступають як владно-майнові відносини, в яких відносини влади не можна відокремити від майнових, де вони діють у сукупності. Владно-майновий характер податкових правовідносин визначає юридичне становище суб'єктів у конкретних податкових правовідносинах. При цьому податковий орган, виступаючи від імені держави, у зв'язку із цим наділений певними повноваженнями. Інший суб'єкт виконує в основному юридичний обов'язок за встановленими для нього правилами поведінки (сплата податку, надання звітності). В усіх видах податково-правових відносин їх владно-майновий характер виступає чітко, а деталізується в них лише ступінь владного характеру[2].

---

[1] Козырин, А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики [Текст] / А. Н. Козырин. – М., 1993. – С. 75.

[2] Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 137–138.

Податкові правовідносини є різновидом правовідносин, тому їм притаманні всі ознаки останніх. По-перше, вони виникають на підставі фінансово-правових норм як форми їх реалізації. По-друге, мають владний характер, який за своїм змістом виражає інтереси держави. При цьому податкові правовідносини мають свої специфічні характеристики, зумовлені предметом і методом правового регулювання, – вони виникають і розвиваються у сфері податкової діяльності держави, є формою реалізації публічних інтересів і розглядаються як публічно-правові відносини.

Податкові правовідносини є публічними, тобто такими, що пов'язані з владою і випливають з неї. Вони виступають як форма реалізації імперативної фінансово-правової норми і реалізуються за принципом: команда (яка видається державою) і виконання (яке здійснюють підлеглі суб'єкти фінансового права). Саме тому однією із сторін фінансових правовідносин виступає суб'єкт, який має право видавати владні приписи (держава або уповноважений нею орган). Відмінність податкових правовідносин від інших майнових правовідносин, наприклад цивільних, полягає насамперед у нерівності становища їх учасників. Відносини сторін тут засновані на підпорядкованості однієї сторони (платника податків) іншій (державі в особі її органів або органів місцевого самоврядування).

Таким чином, податкові правовідносини являють собою відносини, що виникають відповідно до податкових норм (регулюють встановлення, зміну та скасування податкових платежів) та юридичних фактів, учасники яких наділені суб'єктивними правами і мають юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків та зборів у бюджети.

Першою та однією з найважливіших особливостей фінансових правовідносин є їх опосередкованість рухом публічних грошових фондів. «У фінансових правовідносинах виражається сукупність грошових відносин, пов'язаних з мобілізацією, розподілом і використанням коштів державою та її органами з метою забезпечення розширення виробництва і задоволення особистих та суспільних потреб членів суспільства. Тут правовідносини більш безпосередньо виражають у грошовій формі виробничі відносини»[1]. Природно, це повною мірою можна віднести й до податкових правовідносин. Однак тут же криється й інституціональна особливість податкових правовідносин. Дійсно,

[1] Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 134.

будучи різновидом фінансових правовідносин, вони пов'язані з рухом публічних грошових фондів, що охоплюють мобілізацію, розподіл та використання коштів держави і територіальних громад, але досить опосередковано. Безпосередня особливість податкових правовідносин визначається їхньою спрямованістю на регулювання тільки першої стадії цього кругообігу публічних грошових фондів – мобілізації, формування дохідних частин бюджетів. Саме тому податкові правовідносини, регулюючи надходження доходів, їх мобілізацію, не торкаються розподілу і використання в такий спосіб сформованих грошових фондів.

Другою особливістю податкових правовідносин є їх особливе місце в системі правовідносин. Навряд чи, звичайно, їх можна характеризувати як якісь системоутворюючі, але забувати про те, що вони регулюють формування коштів, без яких неможливі існування держави, фінансування її завдань і функцій, а також, мабуть, і суспільства в цілому, в жодному разі не слід. Податково-правові відносини забезпечують фінансові основи цілісності, збалансованості розвитку суспільства. Подібна особливість дозволяє, на наш погляд, не тільки обґрунтувати інституціональну особливість і однорідність цих відносин, а й виділити перспективи, основи інтенсивності розвитку податкового права.

Третьою особливістю податкових правовідносин є їх виключно грошовий характер. Податок – це певна грошова сума, внесена в бюджет, частина доходу платника податків або грошовий еквівалент вартості його майна тощо. Природно, в такій ситуації необхідно мати на увазі й моменти, коли у сферу податково-правового регулювання потрапляє майно, сплачуються податки в натуральній формі. Наприклад, можна послатися на сплату свого часу фіксованого податку сільськогосподарськими виробниками в натуральній формі в Україні або на можливість погашення податкового обов'язку щодо акцизу нафтою і газовим конденсатом у Російській Федерації. Однак, мабуть, подібні випадки слід розглядати як крайні, коли реалізація податкового обов'язку в грошах неможлива або значно ускладнена, тоді держава приймає рішення щодо тимчасової можливості погашення обов'язку по сплаті податків у такий спосіб. Принципово ж податкові правовідносини, регулюючи сплату податку й усе, що із цим пов'язане, виходять із того, що в дохідні частини бюджетів повинні вноситися гроші, а не зерно, цукор або нафта. І другий момент, який може здатися таким, що суперечить грошовій природі податкових правовідносин, – регулювання становища і руху майнових об'єктів. Дійсно, можна виділити в по-

датково-правовому регулюванні інститути податкової застави тощо, але вони застосовуються як інструменти, підлеглі, похідні від виконання грошових обов'язків і в остаточному результаті передбачають переклад у грошові еквіваленти й сплату податку.

Четвертою особливістю податкових правовідносин є специфічний стан держави, коли вона виступає і організатором цих відносин, і власником податкових надходжень.

П'ятою особливістю податкових правовідносин є те, що вони виникають, змінюються та припиняються безпосередньо на підставі закону.

Податково-правова норма являє собою загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, що встановлене державою і охороняється нею, яка, діючи разом з іншими податково-правовими нормами, закріплює за учасниками податкових відносин суб'єктивні податкові права і покладає на них юридичні обов'язки, пов'язані з оподаткуванням.

Зміст податково-правової норми реалізується і розкривається в її ознаках. Серед них необхідно звернути увагу на найбільш важливі, принципові.

1. Податково-правова норма являє собою правило поведінки у формі владного припису, веління, що виходить від держави. Її зміст спирається на авторитет і зацікавленість держави в регулюванні, управлінні відносинами у сфері оподаткування. Основою державного інтересу є те, що без реалізації приписів податково-правової норми буде виключена фінансово забезпечена можливість здійснювати державні завдання та функції і фактично неможливе існування держави в цілому. Податково-правова норма, надаючи суб'єктам права і наділяючи їх обов'язками, має наказовий характер, коли учасникам відносин не пропонується поводитися певним чином, а встановлюється вимога необхідної поведінки. Але навіть у формі дозволів правова норма залишається обов'язковим приписом, гарантованим державою.

2. Податково-правова норма охороняється та її виконання забезпечується державним примусом. Податково-правова норма виступає як загальнообов'язкове правило поведінки у сфері оподаткування, що виражає інтереси і вимоги держави, забезпечувані її примусом. У розробленні податкових норм можуть брати участь і органи державної влади, управління, судові органи, але правовими норми стають тільки в тому разі, якщо держава визнала їх такими і забезпечила їх виконання засобами державного примусу.

Юридичні норми санкціонуються або встановлюються державою. Санкціонуючи той або інший різновид соціальної норми, держава не включає її в механізм правового регулювання, а надає їй статусу норми права, дорівнює до власного веління і фактично на базі цієї норми створює нову – правову. Причому санкціонування не означає автоматичного «переписування» соціальної норми. Воно може супроводжуватися затребуванням ідеї соціальної норми, на базі якої й здійснюється трансформація соціальної норми в законодавчу.

3. Податково-правова норма виступає як загальнообов'язкове правило поведінки. З певними застереженнями можна навіть говорити про «загальнобов'язковий» характер податково-правової норми. Якщо загальний характер притаманний усім різновидам соціальних норм, то правова норма перетворює її вже на загальнообов'язкове правило поведінки, яке поширюється на всіх учасників конкретних відносин, урегульованих правом, незалежно від їх суб'єктивного ставлення до них. Податково-правова норма загальнообов'язкового характеру фокусується на реалізації імперативного та безумовного податкового обов'язку.

4. Податково-правова норма виступає як формально визначене правило поведінки. Вона відрізняється конкретністю, предметною деталізацією, індивідуальною спрямованістю, категоричністю в регламентації поведінки учасників податкових відносин при здійсненні податкового обов'язку.

5. Податково-правова норма не тільки закріплює коло учасників податкових відносин, а й надає їм відповідні суб'єктивні юридичні права, покладає на них суб'єктивні юридичні обов'язки. Податково-правова норма не тільки визначає орієнтир, мету регулювання, а й встановлює, якими правами і обов'язками можуть та повинні при досягненні такої мети користуватися суб'єкти податкових правовідносин.

6. Податково-правова норма характеризується системністю, причому йдеться про взаємозв'язок декількох супідрядних рівнів у податковому приписі. Насамперед це система норм, що закріплює податковий обов'язок і встановлює певну ієрархію від норм-принципів до норм – підзаконних актів, які деталізують її за видовими складовими. Крім того, у певній системі й перебувають частини податково-правових норм, що встановлюють правовий механізм податку, визначають видові основи податкового обов'язку (правовий механізм податку вимагає обов'язкового закріплення низки елементів (платник, об'єкт, база, ставка, пільга та ін.)). Нарешті, система податково-правових норм має відображати об'єктивно

існуючу систему податкового права, що покликана точно відповідати регулюючому впливу на систему податкових відносин.

Податково-правові норми можна класифікувати в такий спосіб.

1. Залежно від характеру призначення приписів (за особливостями впливу на учасників відносин):

а) зобов'язуючі податково-правові норми – правові норми, що закріплюють обов'язок особи здійснювати певні позитивні дії у сфері оподаткування. Зобов'язуючі податково-правові норми покладають на суб'єктів податкових відносин обов'язки здійснення дій, передбачених нормативними приписами, обрання варіанта поведінки, що відповідає вимозі податково-правової норми;

б) уповноважуючі податково-правові норми – правові норми, які забезпечують регламентацію активної поведінки суб'єктів податкових відносин, що закріплюють позитивні суб'єктивні податкові права, спрямовані на здійснення правомочною особою позитивних дій. Уповноважуючі податково-правові норми визначають права суб'єктів діяти в той або інший спосіб. Як такі можуть виступати не тільки податково-правові норми, орієнтовані на регулювання поведінки конкретних типів суб'єктів податкових відносин (наприклад, платника податків), а й норми, що встановлюють права всіх суб'єктів податкових відносин (норми-завдання, норми-принципи та ін.);

в) забороняючі податково-правові норми – правові норми, спрямовані на регламентацію пасивної поведінки і закріплення обов'язку суб'єкта утримуватися від певних дій у сфері оподаткування. Забороняючі податково-правові норми містять заборони на здійснення передбачених у них дій.

2. За змістом:

а) матеріальні податково-правові норми – норми, які визначають зміст дій щодо правового регулювання податкових відносин, сутність прав, обов'язків, заборон, спрямованих на їх регулювання, виражають зміст діяльності як правомочних, так і зобов'язаних осіб;

б) процесуальні податково-правові норми[1] – норми, що визначають форму реалізації матеріальних норм, установлюють порядок, способи

[1] Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права [Текст] / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – С. 94; Лучин, В. О. Конституционные нормы и правоотношения [Текст] : учеб. пособие для вузов / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – С. 83–85; Лейст, О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права [Текст] / О. Э. Лейст. – М. : ИКД «Зерцало – М», 2002. – С. 84; Пискотин, М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) [Текст] / М. И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 57–58.

та методи діяльності у сфері оподаткування шляхом закріплення конкретних організаційно-правових форм реалізації матеріальних податково-правових норм. Податково-процесуальні норми спрямовані на регулювання порядку оподаткування (процедури, процесуальних форм), реалізації уповноваженими суб'єктами своєї компетенції.

3. Диференціація податково-правових норм за часом їх дії:

а) податково-правові норми невизначеного строку дії (загальні). Переважна більшість норм податкового права діє протягом невизначеного строку і припиняє свою дію у разі скасування або заміни;

б) податково-правові норми з визначеним строком дії (тимчасові, періодичні). Подібні норми зустрічаються рідше, ніж загальні, і пов'язані насамперед з веденням певних приписів у зв'язку із прийняттям Державного або місцевого бюджету на бюджетний період. Природно, у цьому випадку не слід плутати норму бюджетного акта і відповідну зміну податково-правової норми. Крім того, подібні норми представлені й у періодичних податково-правових актах, що закріплюють ті або інші види податків та зборів у порядку експерименту на чітко визначений період.

§ 2. Податкова система України

Згідно з п. 6.3 ст. 6 Податкового кодексу України сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються в установленому Податковим кодексом України або законами з питань оподаткування та митної справи порядку, становить податкову систему України.

На наш погляд, поняття податкової системи не є категорією виключно податкового права. Вона має визначене, комплексне, граничне становище на стику бюджетного і податкового права. З одного боку, податкове право регулює відносини щодо надходження коштів у дохідну частину бюджетів, але з другого – це фактично і є відносини формування дохідної частини бюджетів, які охоплюються бюджетним правом. Звичайно, у більшості випадків використовуються бланкетні норми і бюджетні правовідносини не деталізують особливості надходження в бюджети доходів у вигляді податків та зборів. Однак використання податків та зборів передбачає закріплення їх за певними видами бюджетів або 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 у централізовані державні фонди. Внутрішня форма податкової системи охоплюватиме відносини щодо справляння податків та зборів і фактично включати видовий список обов'язкових платежів податкового характеру.

Таким чином, у широкому розумінні податкова система являє собою сукупність податків, зборів та платежів, законодавчо закріплених у даній державі; принципів, форм та методів їх установлення, зміни або скасування; дій, що забезпечують їх сплату, контроль та відповідальність за порушення податкового законодавства. Формування податкової системи, включення до неї певної кількості податків не є самоціллю. В основі цих процесів лежить чіткий орієнтир, який визначає базу – обсяг бюджетних витрат. Податкова система й забезпечує основні надходження для покриття цих витрат.

Податкове регулювання здійснюється насамперед на основі права (компетенції) державного органу влади встановлювати податки та вилучати їх. Будь-яка схема управління в державі має специфічну ієрархічну систему, що передбачає чітке розмежування прав і обов'язків органів влади у сфері формування бюджету та власних доходів. Податкове регулювання в країнах з розвиненою ринковою економікою дає змогу виділити декілька умов оптимального співвідношення бюджетних надходжень та податкових платежів:

1) чіткий поділ компетенції між органами влади на центральному та місцевому рівнях;

2) самостійність бюджетів і наявність у них незалежних джерел доходів;

3) відсутність стійких каналів перерахування коштів з нижчих бюджетів у загальнодержавний.

Зміст податкової системи має певні особливості.

1. Розподіл функцій між центральними та місцевими органами державної влади:

1) держави зі значними витратами місцевих органів влади (до 30 % валового внутрішнього продукту): Данія, Норвегія, Швеція;

2) держави із середнім рівнем витрат місцевих органів влади (до 20 % ВВП): Велика Британія, Італія, Ірландія;

3) держави з незначною частиною місцевих витрат (менше 10 % ВВП): Німеччина, Франція, Іспанія.

2. Частка податків серед джерел доходів бюджету. Так, частина податків у місцевих бюджетах становить: у Франції і Данії – більше 40 %, в Італії – 9 %, у Німеччині – близько 20 %[1].

3. Ступінь контролю центральної адміністрації за органами місцевої влади. Різноманіття цих відносин може бути зведене до трьох варіантів:

1) різні податки. В основі цієї форми лежить механізм самостійного введення податків відповідним рівнем влади (Федерація – суб'єкти Федерації – місцеві органи влади). Виділяють два варіанти цієї форми:

а) повний поділ прав і відповідальності різних рівнів влади у встановленні податків, які повністю надходять до бюджету відповідного рівня. Така система неодмінно повинна мати верхнє обмеження суми податкових вилучень з метою запобігання конфіскаційного крену;

б) неповний поділ прав і відповідальності різних рівнів влади у встановленні податків. Цей механізм передбачає закріплення вичерпного переліку податків центральним органом влади й введення загальнодержавних податків. Місцеві органи регламентують на своїй території дію місцевих податків, які входять у зазначений перелік;

2) різні ставки. При реалізації цієї форми основні умови справляння конкретного податку встановлює центральний орган влади, а місцеві органи визначають ставки податку, які зараховуються до місцевого бюджету. Іноді центральний орган влади може обмежувати й загальний розмір податкової ставки. Своєрідність такої форми виражається в обмеженні свободи місцевих органів влади, але більшою мірою у захисті платника податків від сваволі на місцевому рівні;

3) різні доходи. Свобода місцевих органів влади у цій формі є незначною, оскільки між бюджетами різних рівнів діляться суми вже зібраного податку. Розподіл установлюється центральною владою або за закріпленими нормативами. Ідея єдності, централізації податкової політики реалізується через механізм «різних доходів», принцип же плюралізму, децентралізації – при реалізації механізму «різних податків».

Законодавці багатьох держав постають перед вибором: збільшити дохідну частину бюджету за рахунок надходження податкових платежів при підвищенні ставок податку або податкового тиску в цілому і в

[1] Основы налогового права [Текст] / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Инвест Фонд, 2000. – С. 84–87.

такий спосіб скоротити дефіцит державного бюджету або встановити середню оптимальну ставку, сформувати систему стійких стимулів для виробників і забезпечити мінімізацію дефіциту в найближчому майбутньому та перспективу стабілізації чи поліпшення економічного становища в цілому. Перший напрямок в основному характерний для розв'язання невідкладних проблем, значною мірою політичного характеру, і, на жаль, втілюється в розвитку податкового законодавства України. Другий напрямок, на наш погляд, є більш виваженим, тому що в остаточному підсумку створює впевненість у виробників, стимулює виробництво, що саме по собі приводить до скорочення дефіциту державного бюджету. Цей напрямок відрізняється також додержанням одного з основних принципів оподаткування – стабільності як податкових важелів, так і методів їх вилучення. Узагальненим показником у цьому разі є *податковий тиск* (тягар, прес), що визначається співвідношенням загальної суми податкових платежів та сукупного національного продукту. У розвинених країнах цей показник коливається від 52 % – у Швеції, до 30 % – у США і Туреччині[1].

Необхідно звернути увагу на одну особливість категорії «податковий тиск». В основному під податковим тиском (тягарем, пресом) розуміють вплив податкових важелів, які становлять тільки частину цього тягаря. Як видається, податковий тиск здійснюється на чотирьох рівнях:

1-й – тиск безпосередньо податків;

2-й – тиск усієї сукупності податків, зборів та платежів;

3-й – використання механізму пільг платниками, надання пільгових кредитів, дотацій. При цьому податковий прес перерозподіляє тиск з одних платників на інших;

4-й – використання податкової техніки, при якій підсилюється тиск на платника, наприклад, авансові платежі, що передбачають сплату податку платником до одержання результатів, за якими він повинен сплачуватися.

Встановлення середньої оптимальної податкової ставки формує низку стимулів. Насамперед за рахунок зростання виробництва, збільшення доходів зростає й податкова база. Потім відбувається міжгалузеве вирівнювання за рівнем рентабельності. Зменшується розрив між низько- та високооподатковуваними галузями. Нарешті, зменшується

[1] Основы налогового права [Текст] / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Инвест Фонд, 2000. – С. 81.

розмір тіньових доходів за рахунок зникнення стимулів для ухилення від податків, і доходи тіньової економіки трансформуються на легальні, законні форми.

Зростання податкових ставок наштовхується на певну межу. Нею є податковий кордон – частина валового національного продукту, що перерозподіляється через податкові механізми, подальше збільшення якого спричиняє різке загострення суспільних суперечностей. Досягнення цього кордону призводить до відтоку капіталу із країни, згортання підприємницької активності.

§ 3. Поняття та ознаки податку

Податок являє собою форму примусового відчуження результатів діяльності суб'єктів, які реалізують свій податковий обов'язок, що на підставі закону (або акта органу місцевого самоврядування) вноситься до бюджету відповідного рівня (або цільового фонду) і виступає як обов'язковий, безумовний, нецільовий, безоплатний, безповоротний, грошовий платіж. У п. 6.1 ст. 6 «Поняття податку та збору» Податкового кодексу України визначено, що податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, який справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу, іншого закону з питань оподаткування.

Аналізуючи справляння податків, необхідно враховувати, що вони є не єдиним джерелом доходів бюджету і являють собою тільки один із видів позаекономічного державного примусу. Крім власне податків (яким належить провідна роль у формуванні бюджету), існують й інші види відрахувань до бюджетів – ліцензійні та реєстраційні збори тощо. Слід зважати й на те, що юридичні та фізичні особи здійснюють обов'язкові відрахування до позабюджетних фондів, сплачують інші обов'язкові платежі. Різноманіття форм платежів викликає необхідність визначити, що ж з них є безпосередньо податком, а що – неподатковими платежами. Таким чином, усю систему платежів, які входять до податкової системи, можна розділити на податки та збори. Якщо до першої групи належать саме податки (податок на прибуток підприємств, плата за землю і под.), то друга група складається зі зборів (збір за спеціальне використання води, збір за спеціальне використання лісових ресурсів тощо).

Податок являє собою досить складну категорію, що поєднує і економічне, і юридичне значення. Вирішального значення дефініція податку набуває саме у праві. В основі цього лежать певні причини. По-перше, точне визначення й закріплення змісту категорії «податок» сприяє чіткому та однаковому застосуванню норм податкового законодавства. По-друге, саме поняття визначення податку має бути однією з відправних точок при підготуванні законів. По-третє, чітке поняття податку дає змогу об'єктивно сформувати і закріпити обсяг повноважень податкових органів. По-четверте, без точного визначення категорії «податок» неможлива об'єктивна реалізація різних видів відповідальності.

Характеристика податку передбачає не тільки якусь закінчену і коротку дефініцію, а й визначення ознак, що виражають зміст даного поняття. Чинна редакція Податкового кодексу України закріплює три принципові риси, які, на погляд законодавця, мають характеризувати виключно податок. До таких рис належать його обов'язковість, безумовність та надходження до відповідного бюджету.

Однією з найбільш концептуальних ознак податку є його *обов'язковий характер*. Ця риса притаманна фактично всім платежам податкового характеру і базується на вимозі, закріпленій у Конституції України (ст. 67). Обов'язковий характер податкового вилучення забезпечує надходження коштів у дохідні частини бюджетів, без яких неможлива реалізація функцій державної влади на будь-якому рівні. Саме це й забезпечує закріплення на конституційному рівні сплати податків як першочергового обов'язку громадян. «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом». Обов'язковий характер податку передбачає неможливість законного ухилення від його сплати (крім підстав, закріплених у нормативно-правовому акті, – пільги тощо). У платника немає вибору – платити або не платити податок, у нього є єдино законний шлях – перерахування податку до бюджету.

Безумовний характер податку означає сплату податку, що припускає, якщо буде потреба, забезпечення заходами примусового характеру. На перший погляд, може скластися враження, що сплата і податків, і зборів пов'язана з певною умовою (наприклад, сплата податку на прибуток – з одержанням прибутку). Однак безумовність платежу

характеризується тим, що в податках умовою сплати може бути формування об'єкта оподаткування. Так, до одержання прибутку не може існувати обов'язку по сплаті податку на прибуток, тому що немає об'єкта. Умовний характер платежу означає, що об'єкт оподаткування існує, але обов'язок по сплаті відповідного платежу виникає при певній події. Наприклад, мито сплачується залежно від вартості певного товару (яка існує незалежно від обов'язку по сплаті мита), але тільки при певній умові – перетинанні митного кордону.

Податок *надходить до бюджету відповідного рівня*. Розподіл податків за бюджетами, фондами здійснюється відповідно до бюджетної класифікації і може йти двома основними напрямками: закріплення податку за певним бюджетом або розподілу коштів від сплати податку між бюджетами. При цьому слід ураховувати відповідні норми Бюджетного кодексу України, згідно з якими власне й розподіляються надходження від сплати податків між бюджетами. Так, згідно з п. 2 ст. 29 Бюджетного кодексу України закріплюється вичерпний перелік податків та зборів, які надходять до доходів загального фонду Державного бюджету України. У статтях 64–69 Бюджетного кодексу України закріплено вичерпний перелік надходжень від податків та зборів до відповідних різновидів місцевих бюджетів. До того ж, бюджетним законодавством установлено вимогу, відповідно до якої податки і збори та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном). Порядок зарахування до державного бюджету коштів, що одержуються установами України, які функціонують за кордоном, встановлюється Кабінетом Міністрів України (п. 4 ст. 45 Бюджетного кодексу України).

Пункт 6.2 ст. 6 Податкового кодексу України закріплює поняття збору (плати, внеску), яким визначається обов'язковий платіж, що справляється з платників зборів, з одержання отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок учинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значущих дій. Такий підхід законодавця справляє подвійне враження. З одного боку, це положення намагалися максимально наблизити до конституційної вимоги в сплаті податків та зборів (ст. 67 Конституції України), тобто, виходячи з цієї норми, крім податків та зборів ніяких інших платежів,

котрі мали б цю правову природу, Конституцією не передбачено. Позитивним у цьому сенсі видається зникнення конструкції обов'язкових платежів, яка використовувалася в Законі України «Про систему оподаткування». З другого боку, законодавець так і не зміг подолати певну суперечність. Поняття збору використовується як родова конструкція до плати та внеску. Слід зауважити, що це дуже суперечлива і штучна позиція. По-перше, виникає питання щодо їх співвідношення. По-друге, якщо проаналізувати склад загальнодержавних і місцевих податків та зборів, то використовується конструкція податку, збору, плати, мита. Тобто про внесок взагалі не йдеться, і в цьому сенсі ми стикаємося вже з колізією між окремими статтями Загальної частини цього кодифікованого акта. По-третє, при такій редакції ст. 6 незрозумілим є місце мита. Включення навіть бланкетної норми до митного законодавства внесло б більшу визначеність у регулювання цих відносин.

Дуже часто як синоніми вживаються поняття «податок» та «збір». Дійсно, це дуже схожі категорії, але вони перебувають у певному співвідношенні. Тривалий час як певне родове визначення стосовно них використовувалося поняття обов'язкового платежу, котре розглядалося як родове, що охоплювало всю сукупність податків та зборів. Йшлося фактично про обов'язкові платежі податкового характеру. Штрафи, стягнення теж мають обов'язковий, але не податковий характер. У широкому сенсі саме обов'язкові платежі податкового характеру як сукупність податків та зборів і становлять податкову систему.

У той же час збори відрізняються від податків. Особливості зборів пов'язуються також з певними рисами, які відмежовують їх від податків: 1) за значенням (податки забезпечують до 80 % надходжень до дохідної частини бюджету, збори – значно менше); 2) за метою (мета податків – задоволення потреб держави та територіальних громад, мета зборів – задоволення певних потреб або витрат установ); 3) за обставинами (податки – безумовні та нецільові платежі, збір виплачується при певних умовах, має цільовий характер або справляється у зв'язку з послугою, яка надається платникові державною установою, що реалізує державно-владні повноваження); 4) за характером обов'язку (сплата податку пов'язана із реалізацією чітко вираженого обов'язку платника, збір характеризується певною добровільністю дій); 5) за періодичністю (сплата деяких зборів може мати разовий характер, тоді як сплата податків характеризується певною періодичністю). Відмін-

ності за періодичністю враховують: періодичність сплати (збори (мито) можуть справлятися як одноразова сплата, податки – як певна періодична сплата); періодичність дій (збори, мито прямо залежать від кількості дій, що породжують зобов'язання по сплаті, податки – не узгоджуються з періодичністю дій, наприклад, періодичність сплати податку із власників транспортних засобів не пов'язується з характером використання транспортного засобу); 6) за відплатністю (яка характерна для мита та зборів, на відміну від податків).

Усю сукупність обов'язкових платежів податкового характеру можна класифікувати за декількома підставами. Виділимо найбільш важливі.

1. Залежно від компетенції органу, який уводить в дію податок чи збір на відповідній території:

а) загальнодержавні – податки та збори, що встановлюються Верховною Радою України, вводяться виключно Податковим кодексом України і діють на всій території України;

б) місцеві – податки та збори, вичерпний перелік яких установлюється Верховною Радою України та які вводяться місцевими органами самоврядування і діють на території окремих регіонів України.

2. Залежно від каналу надходження. Відповідно до бюджетної системи України податкові платежі надходять до бюджетів різних рівнів, на підставі чого податкові платежі можна розділити на закріплені та регулюючі.

Закріплені податки безпосередньо і цілком надходять до конкретного бюджету або позабюджетного фонду. Серед закріплених податків виділяють податки, які надходять до Державного бюджету, місцевого бюджету, позабюджетного фонду. Регулюючі (різнорівневі) податки надходять одночасно до бюджетів різних рівнів у пропорціях відповідно до бюджетного законодавства. Суми відрахувань за такими податками, зараховані безпосередньо до Державного бюджету і бюджетів інших рівнів, визначаються при затвердженні кожного бюджету.

Можна дещо деталізувати цю групу податків, диференціювавши їх на групи: а) державні – податки, що повністю надходять до Державного бюджету; б) місцеві – податки, що повністю надходять до місцевих бюджетів; в) пропорційні – податки, що розподіляються між Державним та місцевими бюджетами в певній пропорції; г) позабюджетні – податки, що надходять до певних фондів (у деяких випадках, щоправда, вони все ж таки повинні пройти через бюджет).

3. Залежно від платника:

1) податки з юридичних осіб (податок на прибуток підприємств);

2) податки з фізичних осіб (податок з доходів фізичних осіб);

3) змішані – податки, що припускають як платника і юридичних, і фізичних осіб (земельні податки та ін.). 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 податок).

4. Залежно від форми оподаткування:

1) прямі (прибутково-майнові) – податки, що справляються у процесі придбання і акумуляції матеріальних благ, визначаються розміром об'єкта оподаткування, включаються в ціну товару та сплачуються виробником або власником. Прямі податки у свою чергу поділяються на:

а) особисті – податки, що сплачуються платником податків за рахунок і залежно від одержаного ним доходу (прибутку) із урахуванням платоспроможності платника;

б) реальні (англ. *real* – майно) – податки, що сплачуються з майна, в основі яких лежить не реальний, а передбачуваний середній дохід[1];

2) непрямі (на споживання) – податки, що справляються в процесі витрачання 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). Споживач товару є платником реальним. Саме критерій збігу юридичного і фактичного платників є одним із основних при розмежуванні податків на прямі та непрямі. При прямому оподаткуванні юридичний і фактичний платники збігаються, при непрямому – ні.

§ 4. Правовий механізм податку та його елементи

Правове регулювання обов'язкових податкових платежів визначається як особливостями компетенції органів державної влади і управління щодо їх встановлення, зміни та скасування, так і чітким закріп-

[1] Основы налогового права [Текст] / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Инвест Фонд, 2000. – С. 34–35.

ленням усіх елементів, що характеризують податок як цілісний механізм. Законодавче регулювання цієї проблеми передбачає закріплення вимоги щодо наявності всіх складових елементів, які визначають цілісну правову конструкцію податкового платежу. Так, акти законодавства про податки та збори мають бути сформульовані таким чином, аби кожний точно знав, які податки (збори), коли і в якому порядку він повинен платити[1].

Закріплення правової конструкції податку, втілення її у відповідну правову форму пов'язані з дослідженням та певними сутнісними підсумками при характеристиці поняття податкового механізму. Ця категорія характеризується в національних законодавствах, однак без деталізації і визначення змісту. При цьому необхідно виходити з того, що правовий механізм податку регулюється шляхом закріплення імперативного набору елементів, що визначають зміст і особливості реалізації податкового обов'язку. Податковий кодекс України передбачає подібний алгоритм. Під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи: платники податку; об'єкт оподаткування; база оподаткування; ставка податку; порядок обчислення податку; податковий період; строк та порядок сплати податку; строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку. У разі, якщо хоча б один із зазначених обов'язкових елементів не визначено, податок уважається невстановленим. Під час встановлення податку можуть передбачатися підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування. Розмір, механізм справляння податків та зборів і пільги щодо оподаткування не можуть установлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування (ст. 7 Податкового кодексу України).

Цілісний правовий режим конкретного податку або збору передбачає об'єктивне сполучення елементів, що становлять правовий механізм податку. Серед них можна виділити як обов'язкові, так і факультативні. Обов'язкові елементи правового механізму податку включають групу основних та додаткових. Основні елементи визначають фундаментальні, сутнісні характеристики податку, які формують головне уявлення про зміст податкового механізму. Відсутність якого-небудь із основних елементів правового механізму податку не дозволяє однозначно визначити тип цього платежу і робить податковий механізм

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст]. – Ч. 1 // Собр. зак-ва Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

невизначеним. Виходячи із цього, до групи основних елементів правового механізму податку необхідно віднести: а) платника податку; б) об'єкт оподаткування; в) ставку податку.

Додаткові елементи правового механізму податку деталізують специфіку конкретного платежу, створюють завершену і повну систему податкового механізму, забезпечують логічний та раціональний режим його закріплення. Слід ураховувати, що додаткові елементи є так само обов'язковими, як і основні. Цілісний правовий механізм податку можливий тільки як сукупність основних і додаткових елементів. Відсутність хоча б одного з додаткових елементів не дозволить законодавчо закріпити окремий податок або збір (наприклад, неможливо уявити податок, який незрозуміло куди надходить (до якого виду бюджету). Сукупність додаткових елементів правового механізму податку є досить різноманітною (залежно від ступеня деталізації податкового механізму). Залежно від характеру деталізації цю групу елементів можна поділити на: а) додаткові елементи правового механізму податку, що деталізують основні або пов'язані з ними (предмет, база, одиниця оподаткування) поняття, залежні або опосередковано пов'язані з об'єктом оподаткування; б) додаткові елементи правового механізму податку, що мають самостійне значення (податкові пільги, методи, строки та способи сплати податку; бюджет або фонд, куди надходять податкові платежі). Таким чином, як додаткові елементи правового механізму податку можна виділити: предмет, базу, одиницю оподаткування, джерело сплати податку, методи, строки та способи сплати податку, особливості податкового режиму, бюджет або фонд надходження податку (збору), особливості податкової звітності.

Факультативні елементи є необов'язковими для правового механізму податку і можуть закріплюватися в законодавчих актах, підкреслюючи своєрідність саме цього податкового механізму, а можуть бути й відсутніми. В окремих випадках специфіка податку вимагає виділення в його механізмі особливих елементів, характерних виключно для даного податку, наприклад, ведення спеціальних кадастрів за майновими податками, специфічних реєстрів, бандерольний спосіб сплати тощо.

У цьому разі сформований певний алгоритм побудови спеціальних законодавчих актів, якими регулюється сплата відповідних податків та зборів. Вони мають традиційну структуру розташування статей. Звісно, ми абстрагуємося від ситуації, коли в акті присутня будь-яка спе-

ціальна норма (бюджетне відшкодування, бандерольний спосіб сплати податку та ін.), що неможливо застосувати до інших податків. Система елементів правового механізму податку являє собою певним чином супідрядну систему і включає обов'язкові та факультативні елементи. Слід підкреслити, 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).

Поняття «платник податків» передбачає фактичне законодавче закріплення його основних ознак. Мабуть, навряд чи необхідна їх неодмінна наявність в одній законодавчій нормі, і має йтися про узгодження норм податкового законодавства, які регулюють правовий статус платників податків у цілому, а не обов'язкове перерахування всіх ознак в одній статті. Відповідно до ст. 15 «Платники податку» Податкового кодексу України платниками податку визнаються фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), юридичні особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування, і на яких покладено обов'язок зі сплати податків та зборів. Кожний з платників податку може бути платником податку за одним або декількома податками та зборами.

Платником податків виступає суб'єкт податкових правовідносин, на якого законом покладено комплекс податкових обов'язків. Дуже важливо підкреслити саме комплекс податкових обов'язків. Іноді акцент робиться на обов'язок платника податків сплачувати податок за рахунок власних коштів. Але необхідно вказати при цьому на декілька обставин. По-перше, податок може сплачуватися у виключних випадках і за рахунок позикових коштів; по-друге, сплата деяких податків пов'язана з відмінностями формального та реального платників (у тому числі коштів), наприклад, при сплаті податку на додану вартість. Таким чином, платник податків має реалізовувати комплекс податкових обов'язків, куди увійдуть три основні блоки: 1) обов'язку з ведення податкового обліку; 2) обов'язку зі сплати податків та зборів (це зовсім не виключає виконання цих обов'язків через представника); 3) обов'язку з податкової звітності. Отже, платниками податку визнаються особи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або здійснюють діяльність, що є об'єктом оподаткування, і на яких податковим законодавством покладено обов'язок по сплаті податків.

Платниками податку можуть бути: фізичні особи (податкові резиденти та нерезиденти України); юридичні особи (податкові резиденти та нерезиденти України), їхні філії та інші відокремлені підрозділи, якщо вони мають окремий баланс і окремий рахунок у банківській установі. Не можуть бути платниками податку: органи, що входять до системи органів державної влади і управління, органи місцевого самоврядування в межах виконання покладених на них функцій; релігійні організації. При визначенні податкового статусу конкретного платника враховуються два критерії: резидентство та територіальність. Різне об'єднання цих критеріїв породжує неоднаковий податковий режим і часто є основою проблеми подвійного оподаткування. Одні країни за основу беруть критерій резидентства (Велика Британія, США, Росія, Україна); інші – переважно критерій територіальності (Франція, Швейцарія, країни Латинської Америки). Принцип резидентства (постійного місцеперебування) поділяє всіх платників на дві групи: а) резиденти – особи, які мають постійне місце проживання або місцезнаходження в даній державі і доходи яких підлягають оподаткуванню із всіх джерел (несуть повну податкову відповідальність); б) нерезиденти – особи, які не мають постійного місцеперебування в державі і у яких підлягають оподаткуванню лише доходи, одержані ними на даній території (несуть обмежену податкову відповідальність). Принцип територіальності визначає національну залежність джерела доходу. При цьому оподатковуванню в даній країні підлягають тільки доходи, одержані на її території, у той час як будь-які доходи, одержані за її межами, звільняються від податків у даній країні.

Особливість регулювання такого елемента правового механізму податку, як *об'єкт оподаткування*, фактично формалізує податковий обов'язок, опредмечує право справляння податків як реалізацію повноважень щодо зобов'язаних осіб державною владою. Податковим кодексом України (ст. 22) об'єкт оподаткування визначається як відкритий перелік об'єктів, які породжують виникнення податкового обов'язку у платника. Об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку.

Поняття об'єкта оподаткування передбачає два підходи: розширений та більш вузький. Як узагальнена категорія об'єкт оподаткування

являє собою родове визначення (доходи або їхня частина, майно, вартість і т. д.), з яким пов'язане виникнення обов'язку платника податків сплатити податок чи збір. У більш вузькому значенні (в основному закріпленому в законодавчих актах) об'єкти оподаткування можна визначити як видові форми об'єкта оподаткування (доходи фізичних осіб; майно юридичних осіб і т. д.), які й закріплюються спеціальними розділами Особливої частини Податкового кодексу України.

Необхідно враховувати, що законодавець не наводить вичерпного переліку видів об'єктів оподаткування, а виділяє найпоширеніші з них, залишаючи перелік відкритим. Так, об'єктом оподаткування може виступати фонд оплати праці. При цьому один і той самий об'єкт не може виступати об'єктом оподаткування за декількома податками одного виду. Це, однак, не забороняє використовувати об'єкт при оподаткуванні податками різного виду. Тому один об'єкт (наприклад, прибуток) може використовуватись як об'єкт оподаткування в декількох випадках. Так, використання доходу як об'єкта за загальнодержавними податками не є перешкодою для уведення податку з аналогічних об'єктів на місцевому рівні.

Відкритий перелік об'єктів оподаткування вимагає виокремлення об'єктів, які найбільш часто є підставою справляння податку чи збору. До них належать: майно, товари, прибутки, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг). Традиційний шлях законодавця при визначенні об'єкта оподаткування – відкритий перелік його різних видів – передбачає обов'язкову наявність зв'язку між нормою Загальної частини Податкового кодексу України та нормою його Особливої частини. Це означає, що, визначивши серед різновидів об'єкта оподаткування дохід, майно тощо, законодавець передбачає обов'язкову деталізацію конкретного виду об'єкта при побудові правового механізму окремого податку або збору. Таким чином, загальною нормою встановлюються тільки рамки, у межах яких деталізуються особливості окремого виду об'єкта оподаткування в спеціальних нормах.

Використання і розрахунок *бази оподаткування* вимагають певного масштабу. Це робиться при окремій, визначеній законодавством характеристиці об'єкта оподаткування, параметрі його виміру. Об'єкт оподаткування вимірюється за допомогою одиниці оподаткування, яка є умовною одиницею, що надає кількісну характеристику базі оподаткування. Слід мати на увазі, що застосувати податкову базу за ба-

гатьма видами майнових податків досить складно, оскільки їх важко виразити у будь-яких одиницях. У цьому разі використовується одиниця оподаткування – конкретна специфічна характеристика предмета оподаткування, до якої застосовується ставка податку.

Одиниця оподаткування значною мірою становить практичний, розрахунковий інтерес. За її допомогою встановлюються нормативи і ставки оподаткування, однак нерідко той самий об'єкт передбачає різні параметри оподаткування. Так, розмір податку на права водія залежить: у Франції і Італії – від потужності двигуна; у Бельгії і Нідерландах – від ваги автомобіля; у Німеччині – від обсягу робочих циліндрів[1]. В основі обрання конкретної одиниці оподаткування лежать різні чинники, але серед них насамперед можна виділити сформовані в податковій практиці звичаї, традиції та як похідне від цього чинника – зручність застосування даної одиниці у сформованій системі податкового обліку.

Згідно зі ст. 23 Податкового кодексу України базою оподаткування визнаються конкретні вартісні, фізичні або інші характеристики певного об'єкта оподаткування. База оподаткування – це фізичний, вартісний чи інший характерний вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка і який використовується для визначення розміру податкового зобов'язання. База оподаткування і порядок її визначення встановлюються для кожного податку окремо. Один об'єкт оподаткування може утворювати декілька баз оподаткування для різних податків. Конкретна вартісна, фізична або інша характеристика певного об'єкта оподаткування може бути базою оподаткування для різних податків.

Податкова база необхідна саме для обчислення податку, але вона не є безпосередньо обставиною, що породжує обов'язок сплатити податок, тобто об'єктом оподаткування. Наприклад, наявність у підакцизних товарах вартості не є фактом, що зумовлює обов'язок сплатити акциз. Так, реалізація підакцизних товарів у роздрібній торгівлі не породжує податкових правовідносин, які виникають у зв'язку з певними діями платників податків: реалізацією підакцизного товару виробниками підакцизних товарів на внутрішньому ринку, ввезенням товару на митну територію. Саме ці дії і є обставинами, що спричиняють обов'язок сплатити акциз. Визначення бази оподаткування не означає

[1] Докладніше про це див.: Козырин, А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики [Текст] / А. Н. Козырин. – М. : Манускрипт, 1993. – С. 46.

відсутності обліку або заниження предмета (тим більш об'єкта) оподаткування. Конструкція «заниження об'єкта» до багатьох податків узагалі не застосовується: об'єкт цих податків можна приховати (не враховувати) тільки повністю, але не частково. Заниження бази оподаткування не можна кваліфікувати як приховування або відсутність обліку, тому що платник податків заявляє про наявність об'єкта оподаткування.

Характеристика ставки податку як елемента правового механізму податку є однією з найбільш сталих і несуперечливих. Однак аналізування ставки оподаткування передбачає не тільки її визначення, а й характеристику компетенції органів щодо її встановлення або зміни, застосування різних видів. Ставка податку являє собою податкові нарахування на одиницю виміру податкової бази. У ст. 25 «Ставка податку» Податкового кодексу України ставку податку визначено як розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування. Ставки податків та зборів (обов'язкових платежів) встановлюються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами й не можуть змінюватися протягом бюджетного року. Зміни податкових ставок, механізми справляння податків та зборів (обов'язкових платежів) не можуть установлюватися законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Треба мати на увазі, що повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування стосовно встановлення ставок податку досить обмежені. По всіх загальнодержавних податках ставки встановлюються виключно Верховною Радою України. Що стосується місцевих податків і зборів, то їхні межі також визначено, і місцеві органи самоврядування, встановлюючи по них ставки, не мають права перевищувати визначеного показника. Законодавче регулювання ставки оподаткування зосереджено в основному на процедурних питаннях, що регулюють порядок установлення ставок, затвердження ставок акцизів.

Ставка оподаткування належить до основних елементів, що характеризують податковий механізм, без якого неможливо уявити ні конкретний податок, ні рівень податкового тягаря (тиску). Особливістю саме цього елемента порівняно з іншими складовими податкового механізму (платником, об'єктом) є його мобільність, рухливість. За допомогою ставки податку можна досить оперативно реагувати на зміни або стимулювати їх, практично не змінюючи податкового меха-

нізму в цілому. У багатьох випадках законодавче корегування конкретного податку відбувається шляхом зміни ставок податку. Подібна практика лежить в основі традиційного податкового маневрування. Воно дуже часто коригується зі значним спрощенням самої процедури законотворчості, коли оперативне реагування податкового законодавства на зміну суспільних відносин досягається шляхом передавання органом державної влади урядові певних повноважень у сфері регулювання розміру ставок оподаткування. Законодавче регулювання ставок податків, їхніх форм і рівнів породжує низку запитань. Багато з них пов'язані з обґрунтуванням співвідношення середніх розмірів ставок та встановленої прогресії оподаткування: як повинна збільшуватися середня ставка при збільшенні доходу; з якого рівня доходів має «включатися» прогресія; що є основою для встановлення нижньої межі ставки.

Аналізуючи поняття ставки оподаткування, необхідно враховувати, що цей елемент правового механізму податку близький до проблеми податкового тиску та встановлення податкової межі. Саме встановлення граничного розміру ставки оподаткування може створити підстави для закріплення певної межі в податковому тиску, при якому зберігаються стимули для господарської активності платників податків. Отже, граничною ставкою оподаткування є ставка, що встановлює максимальний розмір ставки оподаткування за певним видом податку.

Податкове законодавство передбачає застосування декількох різновидів ставок податків. Вони істотно відрізняються одна від одної як за формою, так і за характером закріплення, змістом та особливостями використання. Саме ці відмінності й кладуться в основу принципів класифікації ставок податку (статті 26–28 Податкового кодексу України). Зупинимося на найбільш важливих із них.

Ставки оподаткування можна класифікувати за такими критеріями.

1. Залежно від податкового тиску (тягаря) на платника: а) базова (основна) ставка – ставка, що не враховує особливостей платника або виду діяльності, яка полегшує або збільшує податковий тягар; б) гранична ставка податку визначається у ст. 27 Податкового кодексу України, згідно з якою граничною ставкою визнається максимальний або мінімальний розмір ставки за певним податком, установлений Податковим кодексом України. Гранична ставка застосовується у вигляді: зниженої ставки – ставка оподаткування, яка визначена з урахуванням особливостей платника податків і (або) видів його діяльності, форми

і розміру одержуваних ним доходів та за розміром є нижчою базової (основної) ставки. Іноді подібні ставки можуть застосовуватися як податкові пільги. Так, податок на додану вартість передбачає застосування ставки податку, рівної нулю; підвищеної ставки – ставка оподаткування, яка визначена з урахуванням особливостей платника податків і (або) виду його діяльності, форми і розміру одержуваних ним доходів, що перевищує розмір базової (основної) ставки.

2. Залежно від методу встановлення ставки податку у ст. 28 Податкового кодексу України виділяються абсолютна та відносна: а) абсолютною (специфічною) є ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань установлюється як фіксована величина стосовно кожної одиниці виміру бази оподаткування; б) відносною (адвалорною) визнається ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань установлюється у відсотковому або кратному відношенні до одиниці вартісного виміру бази оподаткування. Характер співвідношення ставки податку та одиниці оподаткування дозволяє виділити декілька підвидів відносних ставок: відносно-процентні ставки податку – встановлюються у відсотках до одиниці оподаткування; відносно-кратні – співвідношення розміру податку та одиниці оподаткування встановлюється у величинах, кратних певному показнику (неоподатковуваному мінімуму, мінімальній заробітній платі тощо); відносно-грошові – ставки податку, які встановлюють ставку в формі певної грошової суми на частину об'єкта оподаткування.

Пільга – це звільнення (повне або часткове) платника податків, що враховує його особливості, від сплати податку. Тут необхідно зазначити три обставини. По-перше, пільга – звільнення саме від сплати, а не від податкового обов'язку, оскільки при відстроченні обов'язку сплата податку залишається, а звільнення (на певний строк) стосується тільки перерахунку податку, і після закінчення певного строку обов'язок підлягає реалізації (податковий кредит). Крім цього, податковий обов'язок включає декілька складових: податковий облік, сплату податку, податкову звітність. І якщо платник може бути звільнений від сплати податку, то обов'язок щодо обліку і звітності у нього залишиться. По-друге, звільнення можливе у двох обсягах: повному – коли платник повністю звільняється від сплати, і частковому – коли скорочується податковий тиск за рахунок зменшення об'єкта (предмета та ін.) або відстрочення сплати податку. Третя обставина – особливості платника. Згідно зі ст. 30 Податкового кодексу України податкова пільга – це передбачене подат-

ковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування і сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав. Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат.

Платник податків має право використовувати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування і протягом усього строку її дії. Платник податків може відмовитися від використання податкової пільги чи зупинити її використання на один або декілька податкових періодів. Податкові пільги, не використані платником податків, не можуть бути перенесені на інші податкові періоди, зараховані в рахунок майбутніх платежів з податків та зборів або відшкодовані з бюджету. Податкові пільги, порядок та підстави їх надання встановлюються з урахуванням вимог законодавства України про захист економічної конкуренції виключно Податковим кодексом України, рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Систему пільг за податками необхідно поділити на дві групи. Перша група включає відносно традиційні і стабільні звільнення від податку незалежно від зміни обставин і навіть державного устрою. Друга група характеризується певною короткочасністю стосовно конкретних об'єктів. У сучасних умовах при становленні податкових систем і швидкій зміні господарської та політичної ситуації ця група відрізняється більшою кількістю пільг та їх постійною зміною. Мабуть, закон про податкову систему має насамперед включати першу групу пільг, лише стосуючись другої, яка деталізуватиметься при регулюванні конкретного податкового платежу.

Звільнення від сплати податку можливе в повному або частковому обсязі. При звільненні в повному обсязі платник податків цілком звільняється від нарахування і сплати податку. При звільненні в частковому обсязі платник податків звільняється від сплати податку тільки в певній частині його податкового обов'язку. Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків; вид їхньої діяльності та об'єкт оподаткування. Платник податків має право використати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування та у період усього строку її дії самостійно, без попереднього повідомлення податкових органів. Ха-

рактеристика податкових пільг повинна бути заснована на рівності в оподаткуванні. При наданні пільг критерієм має бути матеріальний стан суб'єкта оподаткування. Навряд чи є правомірними підстави для надання пільг, якщо вони не пов'язані з майновим станом. Класифікація податкових пільг може здійснюватися за різними принципами.

У п. 30.9 ст. 30 Податкового кодексу України закріплено вичерпний перелік видів податкових пільг. Принциповим для їх розмежування є момент надання такого звільнення – до того, як визначено суму для сплати чи після. З цих позицій у Податковому кодексі України закріплена не досить зручна конструкція, яка поєднує два різні види пільги: вирахування та знижку. Перше звільнення використовується під час розрахунку суми податку, тоді як знижка передбачає зменшення вже розрахованої суми на певний розмір. Податкова пільга надається шляхом:

1) вирахування (вилучення) – вид пільги, при якій окремі складові частини виділяються із загального об'єкта оподаткування з метою зменшення на розмір об'єкта при нарахуванні та сплаті податку;

2) знижки – види пільги в галузі оподаткування, що зменшують суму податку на певні величини.

§ 5. Податковий обов'язок

Поняття *податкового обов'язку* є однією із центральних категорій податкового права. Зміст податкового обов'язку визначається насамперед імперативними методами фінансово-правового регулювання, особливостями відносин, що складаються між суб'єктами з приводу сплати податків та зборів. Державне управління у сфері фінансів вимагає підпорядкування суб'єкта вимозі управомоченої особи, а точніше – вимозі органів, які здійснюють фінансову діяльність держави. Саме тому правове регулювання відносин у сфері фінансової діяльності держави орієнтовано на односторонні владні приписи державних органів щодо суб'єктів, які беруть участь у сфері фінансової діяльності держави. Владність розпоряджень державних органів виявляється перш за все у тому, що вони приймають рішення, обов'язкові для іншої сторони правовідносин, і приймають ці рішення в межах повноважень, делегованих органу саме державою.

Відповідно до ст. 36 Податкового кодексу України податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, заде-

кларувати, та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені цим Кодексом, законами з питань митної справи. Податковий обов'язок виникає у платника за кожним податком та збором. Він є безумовним і першочерговим стосовно інших неподаткових обов'язків платника податків, крім випадків, передбачених законом. Податковий обов'язок може виконуватися платником податків самостійно або за допомогою свого представника чи податкового агента.

Характерною рисою податково-правового регулювання є юридична нерівність суб'єктів. Ця риса базується на нееквівалентній природі фінансових відносин, що відображається в змісті та структурі прав і обов'язків суб'єктів податкового права, коли одні суб'єкти мають владні повноваження стосовно інших. Держава або уповноважений нею орган реалізує свою компетенцію через владні приписи, тоді як інша сторона реалізує компетенцію, що зумовлюється компетенцією владної сторони податкових правовідносин.

Особливості податкових правовідносин визначаються державним примусом, специфічними санкціями. Так, при порушенні платником податкового обов'язку податковий орган має право-обов'язок застосовувати певні санкції. Невиконання цього з боку податкового органу є невиконанням функцій, якими такі органи наділені державою. Подібне застосування державного примусу фактично виступає як право-обов'язок компетентного органу. Друга сторона податкових правовідносин у разі правопорушення характеризується обов'язком випробовувати примусовий захід, хоча це може доповнюватися низкою прав і обов'язків, які випливають із безумовного обов'язку сплати податку і залежать від цього.

Обов'язки суб'єктів у податкових правовідносинах є стабільними, закріплюються насамперед у нормативному-правовому акті. Навіть тоді, коли обов'язок суб'єктів установлюється актами індивідуального регулювання, його зміст виступає як деталізація вимог, що містяться в нормативних актах. До особливостей обов'язків, що випливають із податкових правовідносин, можна віднести також їх складний характер. Сам обов'язок платника становить найчастіше систему обов'язків та реалізується через обов'язок ведення податкового обліку, обов'язок сплати податків та зборів, обов'язок податкової звітності.

Виконання податкового обов'язку регулюється податковими правовідносинами пасивного типу значно менше, ніж правовідносинами активного типу. Обов'язок суб'єктів у відносинах подібного типу по-

лягає насамперед у тому, аби не перешкоджати компетентним органам у здійсненні їх прав. Активні дії в регулятивних податкових правовідносинах пасивного типу притаманні державі й уповноваженим органам при встановленні податків та зборів. Фактично йдеться навіть не про права, оскільки податковий орган зобов'язаний реалізовувати такі дії за певних обставин. Так, податкові інспекції зобов'язані здійснювати податкові перевірки, але коли, в якому обсязі, вони вирішують самостійно.

Практично скрізь податковий обов'язок ототожнюють із обов'язком щодо сплати податку. Але це тільки частина його змісту. Дійсно, сплата податку являє собою реалізацію основного обов'язку платника податків і може бути розглянута як податковий обов'язок у вузькому значенні. Однак податковий обов'язок у широкому значенні включає: 1) обов'язок щодо ведення податкового обліку; 2) обов'язок щодо сплати податків та зборів; 3) обов'язок щодо складання та подання податкової звітності.

Податковий обов'язок у широкому значенні можна диференціювати й за видовими обов'язками платника податків, що виникають стосовно кожного податку або збору. Сукупність же подібних окремих обов'язків і складатиме комплекс податкових обов'язків платника податків або податковий обов'язок у широкому значенні.

Обов'язок щодо сплати податку або збору виникає, змінюється або припиняється за наявності підстав, установлених податковим законодавством. Важливо враховувати, що в податкових правовідносинах діє розширювальний принцип, принцип дозволеної поведінки, тобто такий, що охоплює сукупність дій, прямо запропонованих законодавчими актами про оподаткування. У той же час подібне становище закріплює й певні гарантії, встановлюючи рамки для контролюючих органів: підстави виникнення, зміни та припинення обов'язків платника податків як об'єкта контролю мають бути встановлені тільки податковими законами.

Найважливішим питанням при регулюванні правовідносин з приводу сплати податків та зборів є з'ясування моменту, з якого виникає обов'язок сплати податку. Нормативні акти, що регулюють порядок внесення цих платежів, пов'язують обов'язок їхньої сплати з настанням обставин, передбачених законами та підзаконними актами. Такою підставою, зокрема, може бути наявність об'єкта оподаткування при обов'язковому одержанні податкового повідомлення. Таким чином,

формується складний юридичний факт (фактичний склад), точно зазначений в гіпотезі фінансово-правової норми. Тому, мабуть, недостатньо виділяти як підставу виникнення податкових правовідносин, що випливають виключно із закону.

Виникнення податкових правовідносин пов'язується з виникненням податкового обов'язку. Таким виступає безпосередній і першочерговий обов'язок платника податку щодо сплати податку або збору за наявності певних обставин. Цими обставинами є такі: по-перше, можливість віднесення конкретного суб'єкта до платника податку відповідно до чинного законодавства; по-друге, наявність у платника податку об'єкта оподаткування або здійснення ним діяльності, пов'язаної зі сплатою податку або збору; по-третє, наявність нормативно-правового (насамперед законодавчого) регулювання всіх елементів податкового механізму.

Податковий обов'язок виникає у платника податку з моменту настання обставин, з якими Податковий кодекс України та законодавство з питань митної справи пов'язують сплату ним податку. Підставами для припинення податкового обов'язку, крім його виконання, є: 1) ліквідація юридичної особи; 2) смерть фізичної особи, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою; 3) втрата особою ознак платника податку; 4) скасування податкового обов'язку у передбачений законодавством спосіб (ст. 37 Податкового кодексу України).

Припинення податкового обов'язку сплатою податку платником податків відображає загальне положення теорії права про те, що будь-який обов'язок припиняється належним виконанням. Три інші підстави припинення податкового обов'язку фактично пов'язані з відсутністю особи, зобов'язаної сплачувати податки та збори (смерть фізичної особи, ліквідація юридичної особи). Визначення законодавцем такої підстави, як «скасування податкового обов'язку в передбачений законодавством спосіб», видається штучним. Фактично у цьому разі йдеться про таке внесення змін до податкового законодавства, яке пов'язуватиметься з припиненням податкового обов'язку, тобто скасуванням відповідної законодавчої норми, яка і породжує обов'язок зі сплати податку чи збору. Але в цьому разі не можна наголошувати на тому, що існуючий податковий обов'язок змінюється, при відсутності норми його не існує взагалі. У деяких випадках як підстава припинення податкового обов'язку розглядається скасування податку. Однак навряд чи тут є зовсім однозначна ситуація. Дійсно, обов'язок щодо

сплати податку припиняється, але тільки відносно періоду, що випливає за скасуванням податку, а не відносно минулого періоду, адже в остаточному підсумку й обов'язку щодо сплати податку з моменту його скасування не існує. У встановлених законодавством випадках податковий обов'язок може припинятися взаємозаліками з бюджетом шляхом направлення сум переплат стосовно одного податку в рахунок погашення недоїмки за іншим або майбутніх платежів за цим самим податком.

§ 6. Податковий контроль

У ст. 61 Податкового кодексу України закріплені визначення податкового контролю та повноваження органів державної влади щодо його здійснення. *Податковий контроль* – система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків та зборів, а також додержання законодавства з питань проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи. Податковий контроль у частині здійснення заходів, що вживаються митними органами з метою перевірки правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків та зборів, є складовою частиною митного контролю.

Податковий контроль здійснюється контролюючими органами (ст. 41 Податкового кодексу України) в межах їх компетенції, встановленої Податковим кодексом України. Органи Служби безпеки України, внутрішніх справ, податкової міліції, прокуратури та їх службові (посадові) особи не можуть брати безпосередньої участі у проведенні перевірок, що здійснюються контролюючими органами, та проводити перевірки суб'єктів підприємницької діяльності з питань оподаткування.

Основними завданнями податкового контролю є:

1) перевірка виконання податкових обов'язків платників;

2) перевірка правильності і своєчасності здійснення операцій, пов'язаних з оподаткуванням, підтримання і забезпечення дисципліни у сфері оподаткування;

3) попередження і усунення правопорушень у сфері оподаткування, виявлення винних та притягнення їх до відповідальності.

Об'єктом податкового контролю є переважно грошові відносини, що виникають при формуванні публічних грошових ресурсів. При цьому об'єкт фінансового контролю необхідно відрізняти від його предмета. Предметом же фінансового контролю є фактично первинна документація (бухгалтерські звіти, кошториси, баланси та ін.), що свідчить про рух контрольованих грошових фондів, своєчасну та повну реалізацію податкового обов'язку. В широкому сенсі об'єкт податкового контролю не обмежується тільки коштами. Він передбачає також контроль за відповідністю матеріальних, трудових, природних та інших ресурсів, оскільки саме вони є основою визначення податкових обов'язків суб'єктів. Завданням податкового контролю зрештою є забезпечення економічної безпеки держави при формуванні централізованих державних грошових фондів за рахунок надходжень від податків та зборів.

У ст. 62 Податкового кодексу України розкрито способи здійснення податкового контролю. Зокрема, податковий контроль здійснюється шляхом: 1) ведення обліку платників податків; 2) інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби; 3) перевірок та звірок відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірок щодо додержання законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому іншими спеціальними законами, що регулюють відповідну сферу правовідносин.

Основним методом податкового контролю є податкова перевірка. Об'єктивна передумова реалізації цього методу податкового контролю пов'язана з повноваженнями органів, наділених правом на проведення контролюючих дій. У широкому сенсі подібними правами наділені всі органи, що контролюють надходження податків та зборів до бюджетів. Однак спеціально для цієї мети створено органи Державної податкової служби України. Серед основних прав цієї служби виділено права податкових органів на здійснення перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податкових платежів.

Податкова перевірка являє собою діяльність податкових органів (або у деяких випадках аудиторських, громадських організацій) з аналізування і дослідження первинної облікової та звітної документації, пов'язаної зі сплатою податкових платежів, з метою перевірки своєчасності і повноти сплати податків та зборів, правильного ведення

податкового обліку, обчислення сум податкових платежів, здійснення податкової звітності.

Перевірка виражається в зіставленні фактичних даних контролю з даними, відбитими в первинній документації. В основному в ході перевірок контролюються окремі сторони фінансово-господарської діяльності, деякі складові податкового обов'язку. За підсумками перевірки визначаються заходи щодо усунення виявлених недоліків.

Здійснення податкових перевірок передбачає послідовну реалізацію дій, пов'язаних з проведенням податкового контролю певними суб'єктами щодо діяльності конкретних осіб при реалізації ними обов'язків, пов'язаних зі сплатою певних податків та зборів. Проведення податкових перевірок передбачає певне підготування до безпосередньо контролюючих дій, здійснення самої податкової перевірки та підбиття її підсумків.

Безпосереднім об'єктом дослідження і контролю в ході податкової перевірки є грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, кошториси, декларації, товарно-касові книги, показники електронно-касових апаратів та комп'ютерних систем, які використовуються для розрахунків за наявні кошти зі споживачами. Об'єктом податкового контролю можуть бути й інші документи, незалежно від способу надання інформації, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів (наприклад, патенти, свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, спеціальні дозволи на її здійснення тощо).

Суб'єкти податкових перевірок охоплюють коло осіб, наділених як повноваженнями, так і правами й обов'язками у зв'язку із проведенням податкового контролю. Система суб'єктів відносин, що регулюють здійснення податкових перевірок, передбачає виділення декількох груп. Насамперед йдеться про контролюючих суб'єктів – осіб, наділених повноваженнями на здійснення контролюючих дій. Вони фактично організують і здійснюють проведення податкової перевірки. Дії, пов'язані із проведенням податкових перевірок, орієнтовані на оцінювання поведінки контрольованих суб'єктів. Контрольованими суб'єктами є підприємства, установи, організації будь-якої форми власності, спільні підприємства (як такі, що здійснюють підприємницьку діяльність, так і ті, що не здійснюють такої), фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства). Цю групу суб'єктів становлять не тільки платники податків та зборів, а й податкові агенти, збирачі податків та ін., тобто особи, що представляють

зобов'язану сторону в податкових правовідносинах. Нарешті, до суб'єктів податкового контролю можна віднести осіб, наявність яких у відносинах податкового контролю характеризується деякою факультативністю. Якщо проведення податкової перевірки фактично неможливо уявити без контрольованого і контролюючого суб'єктів, то наявність експертів, свідків, фахівців не є безумовною вимогою проведення контролюючих дій. Природно, у деяких випадках без них неможливо об'єктивно оцінити дії контрольованої особи, однак виходити з того, що участь подібних осіб у проведенні контролюючих дій має обов'язковий характер, видається перебільшенням.

Види та порядок проведення податкових перевірок визначаються статтями 75–86 Податкового кодексу України. Органи державної податкової служби мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові, виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки.

1. Камеральною вважається перевірка, яка проводиться у приміщенні органу державної податкової служби виключно на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях (розрахунках) платника податків. Камеральну перевірку законодавець пов'язує з двома принциповими ознаками: проведення її у приміщенні органу державної податкової служби та наявність як підстав виключно даних, що містяться в податкових деклараціях (розрахунках) платника податку.

2. Документальною перевіркою вважається перевірка, предметом якої є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати всіх передбачених Податковим кодексом України податків та зборів, а також додержання валютного та іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи. Документальною виїзною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться за місцезнаходженням платника податків чи місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така перевірка. Документальною невиїзною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться у приміщенні органу державної податкової служби.

3. Фактичною вважається перевірка, що здійснюється за місцем фактичного провадження платником податків діяльності, розташування господарських або інших об'єктів права власності такого платника. Подібна перевірка здійснюється органом державної податкової служби щодо додержання порядку здійснення платниками податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності ліцензій, патентів, свідоцтв, у тому числі свідоцтв про державну реєстрацію, виробництва

та обігу підакцизних товарів, додержання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами).

У найбільш загальному сенсі податкові перевірки можна класифікувати за декількома підставами:

1) за обсягом контрольованих дій (комплексні, вибіркові, цільові або тематичні). Якщо комплексна перевірка являє собою дослідження дій (бездіяльності) контрольованого суб'єкта за певний період з усіх питань і напрямків його діяльності, то вибіркова перевірка здійснюється при аналізуванні окремих сторін діяльності контрольованого суб'єкта та проводиться або окремо, або як частина комплексної. Цільова (тематична) перевірка виступає як перевірка окремого виду операцій або напрямку діяльності контрольованого суб'єкта з певного кола питань або з одного напрямку діяльності. Результати цільових перевірок використовуються при здійсненні комплексних, вибіркових перевірок та відображаються в їхніх відповідних актах або оформляються як додатки до цих перевірок. Виявлення серйозних порушень податкового законодавства в ході цільової перевірки може стати підставою проведення комплексної податкової перевірки;

2) за повнотою охоплення об'єктів (загальні та вибіркові). Проведення загальної перевірки передбачає дослідження контролюючими суб'єктами абсолютно всіх документів, що містять інформацію та свідчать про реалізацію податкового обов'язку контрольованим суб'єктом. Вибіркова (часткова) перевірка передбачає аналізування тільки частини документів, виділених за певним принципом, але вона може перерости в загальну, якщо в ході її проведення були виявлені недоліки, правопорушення, що можуть бути характерними для всього контрольованого об'єкта в цілому;

3) залежно від місця проведення (камеральні, виїзні та зустрічні). Камеральна податкова перевірка являє собою перевірку, здійснювану органом податкового контролю за місцем його розташування, при наданні йому звітних та інших документів без виїзду на контрольовані об'єкти. За підсумками проведення камеральної перевірки можуть бути застосовані санкції або здійснені донарахування податку. Платник податків або податковий агент зобов'язаний давати пояснення, надавати додаткові відомості і документи в ході камеральної перевірки, але тільки ті, які містять відомості, що підтверджують правильність та своєчасність обчислення і сплати податків та зборів. Виїзна податкова

перевірка є перевіркою, здійснюваною за місцем перебування платника податків або за місцем розташування об'єкта, стосовно якого проводиться така перевірка, на підставі даних податкових декларацій та існуючих у податкових органах документів і відомостей про діяльність і майно платника податків та зборів, а також одержаних у нього документів та відомостей;

4) залежно від періодичності проведення (планові, позапланові, повторні). Планова перевірка являє собою податкову перевірку, здійснювану відповідно до плану діяльності контролюючого органу. Альтернативою планової податкової перевірки є перевірки, здійснювані контролюючими органами поза зв'язком із затвердженим планом проведення контролюючих дій, – позапланові. Як різновид або самостійна стадія планової податкової перевірки може бути розглянута повторна податкова перевірка, що проводиться через певний час після планової з тих самих питань і за той самий контрольований період. Повторна податкова перевірка здійснюється з метою контролю за усуненням виявлених недоліків у ході планової перевірки;

5) залежно від характеру контрольованих показників (формальні, арифметичні). Формальна податкова перевірка являє собою перевірку правильності заповнення первинних документів, реквізитів, підчищень, виправлень і т. д. Арифметична перевірка спрямована на дослідження правильності підрахунків і обчислень в облікових та звітних документах контрольованих суб'єктів.

§ 7. Органи державної податкової служби

У правовідносинах, що виникають між державою і платником із приводу сплати податків, інтереси держави представляють насамперед органи, що здійснюють управління в галузі надходження податкових платежів. Систему органів, що контролюють надходження коштів у бюджети і позабюджетні цільові фонди у формі податків та зборів, можна поділити на дві групи. В основі такої класифікації лежать місце і значення повноважень, пов'язаних із контролем за рухом платежів від платників до бюджетів, серед усіх повноважень цих органів. Виходячи із цього, можна виділити:

а) безпосередньо податкові (органи Державної податкової служби та органи податкової міліції) – органи, основна діяльність яких

пов'язана з контролем за надходженням податків та зборів до бюджетів і які здійснюють її без яких-небудь додаткових умов. Безпосередньо податкові органи створені спеціально і виключно для функціонування у сфері оподаткування;

б) опосередковано податкові (митні органи, Державна казначейська служба України та ін.) – органи, які здійснюють управління у сфері оподаткування поряд зі своєю основною діяльністю. Ці органи забезпечують контроль за надходженням податків та зборів, що входять до податкової системи, та набувають статусу податкових тільки за певних умов.

Виділення безпосередньо податкових та опосередковано податкових органів базується на розмежуванні загальної і спеціальної компетенцій управляючих органів у сфері оподаткування. Загальною податковою компетенцією наділені саме податкові інспекції та адміністрації, які виступають владною стороною з приводу сплати (стягнення) податків та зборів, здійснюють податковий контроль, притягують платників до відповідальності за вчинення податкового правопорушення від імені держави. Спеціальною податковою компетенцією наділено декілька органів. Митні органи мають повноваження податкових органів з контролю за сплатою податків та зборів виключно при переміщенні товарів через митний кордон України. Податкова міліція наділена спеціальними повноваженнями у сфері оподаткування, які застосовує у разі вчинення злочинів, адміністративних правопорушень при сплаті податків, здійснює захист працівників податкових органів і розслідування випадків корупції в системі податкових органів.

Стаття 41 Податкового кодексу України розмежовує поняття «контролюючий орган» та «орган стягнення». Так, контролюючими органами є: 1) органи державної податкової служби – щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, а також стосовно законодавства, контроль за додержанням якого покладено на органи державної податкової служби; 2) митні органи – щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони або вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України або території спеціальної митної зони.

Розмежування повноважень і функціональних обов'язків між контролюючими органами визначається Податковим кодексом та іншими нормативно-правовими актами. Порядок контролю з боку мит-

них органів за сплатою платниками податків податку на додану вартість та акцизного податку встановлюється спільним рішенням центрального органу державної податкової служби та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи. Інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, у тому числі на запит правоохоронних органів. Органами стягнення є виключно органи державної податкової служби, які уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу в межах компетенції, а також державні виконавці в межах їх компетенції. Стягнення податкового боргу за виконавчими написами нотаріусів не дозволяється.

Окрему групу органів, пов'язаних з оподаткуванням, становлять митні органи, котрі можна виділити як умовно податкові. Умовність пов'язана з тим, що необхідна певна обов'язкова умова, котра робить їх податковими. Такою умовою є переміщення товарів через митний кордон та обов'язок по сплаті податків та зборів, що виникає при цьому. Таким чином, з'являється спеціальна компетенція митних органів у галузі оподаткування, що визначається як законодавством про податки, так і митним законодавством. Компетенція митних органів не обмежується виключно справлянням податків та зборів при переміщенні товарів через митний кордон. Вони здійснюють повноваження з митного оформлення, валютного контролю, митного контролю, оперативно-розшукової діяльності. Але умовно повноваження митних органів у галузі оподаткування можна поділити на фіскальні та правоохоронні, що деталізуються як податковим, так і митним законодавством.

Своєрідне місце у системі органів посідає Державна казначейська служба України. Її створено з метою забезпечення ефективного управління коштами бюджетів, підвищення оперативності у фінансуванні видатків. На перший погляд, це не дає підстав відносити органи Казначейської служби до органів, що управляють надходженням у доходи бюджетів. Але до завдань цієї служби входить розподіл між бюджетами відрахувань від загальнодержавних податків та зборів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України. Розподіл податків, що надходять до відповідних бюджетів і становлять елементи їхньої дохідної частини, саме її формування і є повноваженням податкових органів. Через Казначейство проходить перерозподіл сум податків, які надійшли, «за рівнями» – у Державний, республіканський, обласний,

міський (районний) бюджети. Казначейство України бере участь у розподілі податків, а також здійснює повернення з бюджету зайво стягнених і сплачених податків та зборів, бюджетне відшкодування.

Система органів, що контролюють надходження податків та зборів до бюджетів, має декілька досить розгалужених структур. Податкові органи в широкому значенні контролюють надходження до бюджетів усіх платежів, які законодавець включає в податкову систему як сукупність податків та зборів. У цьому разі система органів охоплює вже і митні органи, і органи Державної казначейської служби. Така структура передбачає об'єднання подвійної диференціації. З одного боку, за характером платежів: органи державної податкової служби забезпечують надходження коштів від податків та зборів; органи державної митної служби – від мита та окремих податків; органи Казначейства України контролюють розподіл податків та зборів між різними видами бюджетів. З другого боку, якщо три зазначені структури забезпечують справляння податків та зборів у ситуаціях, коли платники вносять їх у встановлений строк і в необхідних розмірах, то компетенція органів податкової міліції деталізує ситуацію, коли платник порушує певну норму, і реалізують необхідні примусові заходи. Навряд чи справедливо бачити основний зміст діяльності податкових органів у контролі або стягненні податків. Як правило, податки сплачуються платниками самостійно і податкові органи лише управляють цим процесом, контролюють його, тому безпосередньо стягненням вони не займаються. Не можна говорити й виключно про контрольні функції, особливо коли йдеться про розроблення форм звітності, роз'яснення застосування податкового законодавства. Коректно визначити зміст діяльності органів як контроль за додержанням законодавства при сплаті і надходженні податків та зборів до бюджетів.

Здійснення функцій податкових органів передбачає, з одного боку, реалізацію їхніх повноважень (насамперед прав на здійснення певних дій), а з другого – виконання обов'язків. Головним обов'язком податкових органів є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства. Усі права і обов'язки, що формують повноваження податкових органів, поділяються на дві групи. По-перше, це група, що узгоджується із правами і обов'язками платників (обов'язок надавати інформацію щодо оподаткування, пов'язану із правом платників податків на таку інформацію). По-друге, група самостійних прав і обов'язків, які реалізуються при взаємодії з іншими органами або при

накладенні санкцій. Дуже важливим є закріплення вичерпного переліку прав і обов'язків податкових органів. Саме це може обмежити протизаконне застосування дій щодо платників податків, а в останніх створити впевненість у захисті з боку держави, що розглядає платника податків не як потенційного правопорушника, а як партнера.

Ключовою посадовою особою податкових органів є податковий інспектор. Основний обсяг прав і обов'язків податкових органів реалізується цими особами. Інспектори здійснюють всі основні форми роботи із платниками податків – від приймання податкових розрахунків до проведення документальних перевірок. Наразі практикується розподіл функцій інспекторів (з урахуванням зарубіжного досвіду): одна частина інспекторів здійснює тільки ревізорську роботу, інша – функції, не пов'язані з виходом на підприємства (приймання і камеральна перевірка декларацій, розрахунок окладних податків та ін.). Існують пропозиції закріпити таку практику, виділити окрему категорію посадових осіб податкових органів – ревізорів. Особи допоміжного складу забезпечують діяльність посадових осіб та осіб оперативного складу (технічні секретарі і под.).

Створення податкової міліції стало необхідною умовою формування ефективної податкової системи. Поряд з Державною митною службою України, підрозділами по боротьбі з економічними злочинами Міністерства внутрішніх справ України податкова міліція є частиною системи, яка забезпечує економічну безпеку України. В Україні органи податкової міліції входять до системи податкових органів. За своїм змістом повноваження органів податкової міліції аналогічні повноваженням інших правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України (п. 41.5 ст. 41 Податкового кодексу України). Однак вони відрізняються за своїм предметом і основними напрямками діяльності. Іноді повноваження органів податкової міліції дещо ширші. Це стосується, наприклад, адміністративних повноважень у фінансовій сфері. Місце податкової міліції в системі правоохоронних органів визначається не тільки подібністю окремих її завдань із завданнями інших органів влади, зокрема окремих служб міліції, митного контролю, а й тотожністю прийомів та методів їхнього вирішення. Досить зазначити, що співробітники податкової міліції, як і оперативні працівники міліції, мають право розробляти оперативно-розшукові заходи, порушувати кримінальні справи, які належать до їхньої компетенції, проводити дізнання, слідство, пошук осіб, підозрюваних

у вчиненні злочинів, тощо. Однак якщо оперативні підрозділи міліції мають право здійснювати оперативно-розшукові заходи і порушувати кримінальні справи, які стосуються компетенції слідчих органів внутрішніх справ і прокуратури, то органи податкової міліції уповноважені провадити оперативно-розшукові дії з метою виявлення тільки податкових злочинів. Виявлення при цьому інших злочинів спричиняє передавання відповідної інформації тим правоохоронним органам, до компетенції яких вони входять. У такому ж становищі перебувають органи дізнання митної служби.

Правове становище податкової міліції в системі правоохоронних органів визначається комплексом норм, що передбачають цілі, завдання та принципи діяльності підрозділів податкової міліції, її основні та факультативні функції. Сюди ж входять розпорядження, які регламентують порядок формування органів податкової міліції, питання лінійної та функціональної підпорядкованості, процедури діяльності, а також компетенцію цих органів.

Таким чином, правове становище податкової міліції закріплюється всією сукупністю нормативних актів, що регламентують відносини, обов'язковим учасником яких вона є. Діяльність органів податкової міліції здійснюється на основі принципів: 1) законності; 2) поваги прав і свобод людини і громадянина; 3) підконтрольності і підзвітності вищим органам законодавчої та виконавчої влади; 4) об'єднання гласних і негласних форм діяльності; 5) аполітичності; 6) взаємодії з іншими органами, податковими службами інших держав, громадянами та організаціями; 7) єдності та централізації органів міліції; 8) незалежності та єдиноначальності; 9) конфіденційності.

Контрольні питання

1. Визначте місце податкового права у системі фінансового права.
2. Дайте визначення та розкрийте зміст податкової системи України.
3. Назвіть ознаки та поняття податку.
4. Проведіть класифікацію податків і зборів.
5. Яким є правовий механізм податку? Визначте його елементи.
6. У чому полягає сутність податкового обов'язку?
7. Розкрийте зміст і дайте визначення податкового контролю.

Розділ 11

Податкова система України

§ 1. Податок на прибуток підприємств

Перелік окремих видів платників *податків на прибуток* викладено у ст. 133 Податкового кодексу України.

З числа резидентів до платників цього податку віднесено:

1) суб'єктів господарювання – юридичних осіб, які провадять господарську діяльність як на території України, так і за її межами. Резидентами є юридичні особи та їх відокремлені особи, які утворені та проводять свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням як на її території, так і за її межами, а також дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітет;

2) відокремлені підрозділи платників податку, за винятком представництв. Представництвом платника податку є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням і здійснює представництво та захист інтересів юридичної особи, фінансується такою юридичною особою та не одержує інших доходів, крім пасивних доходів;

3) управління залізниці за прибуток, одержаний від основної діяльності залізничного транспорту. Перелік робіт та послуг, що належать до основної діяльності залізничного транспорту, визначається Кабінетом Міністрів України. При одержанні прибутку від неосновної діяльності залізничного транспорту платниками податку є підприємства залізничного транспорту та їх структурні підрозділи, які його одержують;

4) неприбуткові установи та організації у разі одержання прибутку від неосновної діяльності та/або доходів, що підлягають оподаткуванню, також є платниками податку на прибуток.

Із числа нерезидентів платниками податку на прибуток є:

1) юридичні особи, що створені в будь-якій організаційно-правовій формі та одержують доходи з джерелом походження з України, за винятком установ та організацій, які мають дипломатичні привілеї або імунітет згідно із міжнародними договорами України;

2) постійні представництва нерезидентів, які одержують доходи із джерелом походження з України або виконують агентські (представницькі) та інші функції стосовно таких нерезидентів чи їх засновників. Постійне представництво до початку своєї господарської діяльності стає на облік у податковому органі за своїм місцезнаходженням у порядку, встановленому центральним податковим органом України. Постійне представництво, яке розпочало свою господарську діяльність до реєстрації у податковому органі, вважається таким, що ухиляється від оподаткування, а одержані ним прибутки – прихованими від оподаткування.

Нерезидентами визнаються:

– іноземні компанії, організації, утворені відповідно до законодавства інших держав, їх зареєстровані (акредитовані або легалізовані) за законодавством України філії, представництва та інші відокремлені підрозділи з місцезнаходженням на території України;

– дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва інших держав та міжнародних організацій в Україні.

Об'єкт оподаткування. Об'єкт оподаткування можна диференціювати залежно від території його одержання на доходи, одержані:

– на території України;

– на континентальному шельфі;

– за межами України (із заліком сум податкових платежів, сплачених за кордоном).

Відповідно до ст. 134 Податкового кодексу України об'єктом оподаткування податком на прибуток підприємств є: а) прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом зменшення суми доходів звітного періоду на собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг та суму інших витрат звітного податкового періоду; б) дохід (прибуток) нерезидента з джерелом походження з України. Податковий кодекс України закріпив новий підхід до визначення об'єкта оподаткування цим податком: змінилися загальна формула визначення прибутку, а також основні категорії, за допомогою яких він визначається. Так, зникли конструкції «валовий дохід», «скоригований валовий дохід», «валові витрати» та з'явилися конструкції «дохід звітного періоду», «витрати звітного періоду» та ін.

При визначенні доходів та витрат звітного періоду законодавець використовує загальну структуру, яку коротко можна уявити так: а) до-

ходи/витрати від операційної діяльності; б) інші доходи/витрати; в) крім визначених видів доходів/витрат. Так, відповідно до ст. 135 Податкового кодексу України доходи звітного періоду складаються з: а) доходу від операційної діяльності; б) інших доходів (за винятком доходів, що не враховуються для визначення об'єкта оподаткування). Далі деталізується кожен із зазначених видів доходів. У свою чергу дохід від операційної діяльності включає: дохід від реалізації товарів, виконаних робіт, наданих послуг, у тому числі винагороди комісіонера (повіреного, агента тощо). До інших доходів включаються, зокрема, доходи у вигляді дивідендів, одержаних від нерезидентів, процентів, роялті, від володіння борговими вимогами; доходи від операцій оренди/лізингу; суми штрафів та/або неустойки чи пені, фактично одержані за рішенням сторін договору або відповідних державних органів, суду тощо.

Усі витрати Податковий кодекс України, так само як і Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств», поділяє на ті, що враховуються при обчисленні об'єкта оподаткування, та ті, що не враховуються. Такий самий підхід використовується і при визначенні доходів, з тією особливістю, що у разі одержання доходів, що не враховуються при обчисленні об'єкта оподаткування, йтиметься про різновид податкової пільги.

Подальша деталізація передбачає розкриття змісту кожної із зазначених складових. Так, витрати операційної діяльності включають собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг та інші витрати. Собівартість виготовлених та реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг складається з витрат, прямо пов'язаних з виробництвом таких товарів, виконанням робіт, наданням послуг, які поділяються на п'ять груп: а) прямі матеріальні витрати; б) прямі витрати на оплату праці; в) амортизація виробничих основних засобів та нематеріальних активів, безпосередньо пов'язаних з виробництвом товарів, виконанням робіт, наданням послуг; г) вартість придбаних послуг, прямо пов'язаних з виробництвом товарів, виконанням робіт, наданням послуг; ґ) інші прямі витрати, у тому числі витрати з придбання електричної енергії.

До складу інших витрат включаються такі групи витрат, як загальновиробничі витрати; адміністративні витрати, спрямовані на обслуговування та управління підприємством; витрати на збут; інші операційні витрати; фінансові витрати; інші витрати звичайної діяльності

(крім фінансових витрат), не пов'язані безпосередньо з виробництвом та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг; суми витрат, не віднесені до складу витрат минулих звітних податкових періодів у зв'язку з втратою, знищенням або зіпсуттям документів, що підтверджують здійснення витрат, та підтверджених такими документами у звітному податковому періоді, а також суми витрат, не враховані в минулих податкових періодах у зв'язку з допущенням помилок та виявлені у звітному податковому періоді в розрахунку податкового зобов'язання, та ін.

Що стосується амортизації, тут підхід законодавця порівняно із Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» (статті 8 та 9) докорінно змінився. По-перше, при визначенні прибутку об'єктом оподаткування сума амортизаційних відрахувань не є самостійним елементом, а входить до складу витрат звітного періоду. По-друге, дещо змінився перелік об'єктів амортизації – витрат, що: підлягають амортизації; не підлягають амортизації та повністю належать до складу витрат за звітний період; не підлягають амортизації та проводяться за рахунок відповідних джерел фінансування. По-третє, змінилася класифікація груп основних засобів та інших необоротних активів. У Податковому кодексі України основні засоби та інші необоротні активи класифіковано на 16 груп.

У сучасних умовах оподаткування доходів юридичних осіб здійснюється за однією ставкою, без прогресії, доходи ж фізичних осіб – за прогресивною шкалою. Світова практика свідчить про те, що прогресивне оподаткування має «накривати» не більше 20 % всіх платників податків, а максимальна ставка податку – не більше 1 % їх загального числа. Відсутність серйозного теоретичного підходу змушує законодавця декілька разів на рік змінювати шкалу оподаткування.

Відповідно до ст. 151 Податкового кодексу України основна ставка податку на прибуток підприємств становить 16 %. Одночасно передбачено, що положення зазначеного пункту застосовуються з урахуванням п. 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, згідно з яким встановлено поступову зміну ставки податку на прибуток підприємств. Динаміка зменшення ставки податку на прибуток декларується у таких показниках:

– з 1 квітня 2011 р. по 31 грудня 2011 р. включно – 23 %;

– з 1 січня 2012 р. по 31 грудня 2012 р. включно – 21 %;

– з 1 січня 2013 р. по 31 грудня 2013 р. включно – 19 %;

– з 1 січня 2014 р. – 16 %.

Для порівняння податкових ставок, закріплених законодавством України, можна навести розміри ставок у країнах з розвиненою ринковою економікою:

– Німеччина: податок з нерозподіленого прибутку корпорацій – 50 %; на розподілений прибуток – 36 %;

– Франція: податок з нерозподіленого прибутку – 39 %;

– Японія: податок із загального прибутку дрібних і середніх корпорацій – 28 %; великих – 37,5 %;

– Велика Британія – 35 %;

– Італія – 36 %;

– Швеція – 30 %.

У США дохід корпорацій обкладається за такою схемою: якщо він за рік не перевищував 50 тис. доларів, то використовується ставка 15 %; з наступних 25 тис. доларів – 25 %; а з доходу, що перевищує 75 тис. доларів на рік, – 34 %.

Українське законодавство підрозділяє нерезидентів на тих, які не здійснюють підприємницьку діяльність на території України, і тих, які цю діяльність здійснюють через постійні представництва. Відповідно до п. 151.3 ст. 151 Податкового кодексу України доходи нерезидентів та прирівняних до них осіб із джерелом їх походження з України оподатковуються за ставками 0, 4, 6, 12, 15 і 20 %. У нерезидентів з доходів, одержаних із джерел на території України, резидент (який виплачує ці доходи) утримує податок і перераховує в бюджет.

Доходи таких нерезидентів обкладаються за такими ставками:

– від фрахту – 6 %;

– від страхування та перестрахування ризику – 0, 4 та 12 %;

– від надання рекламних послуг – 20 %.

§ 2. Податок на доходи фізичних осіб

Оподаткування доходів фізичних осіб одержало найбільше поширення після Першої світової війни. У різних країнах правовий механізм податку з доходів фізичних осіб істотно відрізняється і має свої особливості, зумовлені історичними, політичними, економічними та іншими чинниками.

Поняття «платник податку з доходів фізичних осіб» регламентовано ст. 162 Податкового кодексу України, відповідно до якої платниками податку з доходів фізичних осіб є: а) резиденти, які одержують доходи як з джерела їх походження в Україні, так і іноземні доходи; б) нерезиденти, які одержують доходи з джерела їх походження в Україні; в) податкові агенти. На відміну від Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» законодавець включив до ст. 162 Податкового кодексу України як платників податкових агентів.

Отже, податок з доходів фізичних осіб заснований на принципі поділу платників на резидентів та нерезидентів. Такий підхід до класифікації платників є традиційним і застосовується в багатьох країнах. Не є платником податку нерезидент, який одержує доходи з джерела їх походження в Україні і має дипломатичні привілеї та імунітет, установлені чинним міжнародним договором України, щодо доходів, які він одержує безпосередньо від провадження дипломатичної чи прирівняної до неї таким міжнародним договором діяльності.

Слід звернути увагу на те, що до прийняття Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» під платником прибуткового податку із громадян слід було розуміти громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства. При цьому наявність постійного місця проживання в Україні не мала значення для віднесення платників до тієї або іншої категорії, а основним критерієм для цього був статус громадянства.

На наш погляд, перехід від принципу поділу платників на громадян та іноземців до принципу виділення податкових резидентів і нерезидентів є аргументованим і більшою мірою відповідає сучасним реаліям розвитку України. Як уже зазначалося, обов'язок по сплаті податків закріплено на конституційному рівні. Стаття 67 Конституції України зобов'язує кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. З огляду на це видається позитивною зміна назви Закону, що регулює основи оподаткування доходів фізичних осіб, з «...податку із громадян» на «...податок із фізичних осіб». Така зміна більш точно відображає сутність даного податку, не звужуючи при цьому коло платників.

У теорії податкового права можна виділити два критерії, що визначають податковий обов'язок платника, – принцип резидентства та принцип територіальності[1]. Обидва принципи тісно взаємопов'язані

[1] Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. Т. III: Учение о налоге / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас ; Право, 2005. – С. 150–151.

і залежно від конкретного податку можуть або разом виконувати функцію визначення належності особи до категорії платників цього виду податку, або окремо. Так, у разі дії принципу територіальності на осіб, що мають майно (майнові податки, наприклад, податок на землю), або одержують доходи з певної території, покладається обов'язок по сплаті податку незалежно від їх місця проживання, громадянства або національної належності, тобто основним критерієм для віднесення особи до категорії платників є об'єкт оподаткування, його територіальне перебування.

Розглядаючи принцип територіальності, слід звернути увагу на особливості його дії. Важливо розрізняти його дію, з одного боку, відносно осіб, що перебувають на даній території, а з другого – відносно доходів, одержуваних на цій території. Таке розмежування є важливим, оскільки якщо в першому випадку воно стосується правового регулювання платника, то в другому – об'єкта оподаткування.

В Україні в механізмі податку з доходів фізичних осіб обидва принципи діють спільно. Особа, що проживає на території України, є податковим резидентом. Якщо особа має, крім місця проживання в Україні, інше місце проживання на території іншої держави, то вона визнається податковим резидентом у разі постійного проживання в Україні. Однак не виключено, що особа може мати декілька постійних місць проживання в різних державах. Тоді для визначення податкового резидентства використовується критерій «більш тісних особистих або економічних зв'язків (центр життєвих інтересів)».

У разі неможливості визначити державу, в якій особа має більш тісні економічні зв'язки, або якщо особа не має постійного місця проживання в жодній із країн, вона вважається податковим резидентом у випадку перебування на території нашої країни більше 183 днів протягом 12-місячного періоду, включаючи день приїзду та від'їзду. На даний момент неясним і законодавчо неврегульованим залишається питання про включення часу проходження транзитом через територію України в цей 183-денний строк.

Якщо всі перелічені методи не дозволяють визначити статус податкового резидента, то вступає в дію принцип громадянства, тобто особа визнається податковим резидентом, якщо вона має громадянство України. Однією з умов визнання особи податковим резидентом є також її державна реєстрація як суб'єкта підприємницької діяльності на території України.

Нерезидентами згідно з підп. 14.1.122 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України визнаються фізичні особи, що не є резидентами.

В Україні при регулюванні статусу платника податку з доходів фізичних осіб слід указати на наявність колізій загальних та спеціальних податкових норм. Так, у підп. 37.3.2 п. 37.3 ст. 37 Податкового кодексу України закріплено положення, відповідно до якого податковий обов'язок фізичної особи припиняється у разі її смерті, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою. Така позиція є найбільш логічною та вірною. Для наявності обов'язку сплатити податок необхідна наявність як мінімум основних елементів механізму даного податку, яким є і суб'єкт оподаткування. У разі відсутності будь-якого з цих елементів не може виникати обов'язок по сплаті податку.

У той же час Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» містить норму, що суперечить як загальним законам про оподаткування в Україні, теоретичному уявленню про податковий обов'язок, так і здоровому глузду, зокрема про момент припинення податкового обов'язку. Відповідно до п. 162.3 ст. 162 Податкового кодексу України в разі смерті платника податку або оголошення його судом померлим чи визнання безвісно відсутнім податок за останній податковий період справляється з нарахованих на його користь доходів. У разі відсутності нарахованих доходів податок сплаті не підлягає.

У цьому контексті перерахування суми податку може мати лише примусовий характер, оскільки померла фізична особа вже не зможе виявити свою волю по сплаті податку. Через відсутність платника дію щодо перерахування податку в бюджет міг би зробити нотаріус як податковий агент, однак стягування суми податкового боргу за виконавчими записами нотаріуса заборонено законодавчо, у той же час активи платника податку можуть бути примусово стягнуті в рахунок погашення його податкового боргу виключно на підставі рішення суду. Проте таке рішення не може бути винесено судом відносно померлої фізичної особи, так само як і не може бути поданий позов з такими вимогами.

Об'єкт оподаткування є одним із трьох основних елементів правового механізму податку, а також одним з основних критеріїв класифікації податків. Назва податку часто містить назву об'єкта, з якого підлягає обчисленню податкова база. Саме об'єкт оподаткування в сукупності зі ставкою податку визначає обсяг податкового обов'язку. В той же час об'єкт оподаткування тісно пов'язаний з категорією «платник податку» внаслідок того, що «обов'язки платника податків

виникають у нього за наявності в нього об'єкта оподаткування та на підставах, установлених законодавчими актами»[1].

Незважаючи на те, що визначення об'єкта міститься в назві податку, найчастіше саме з ним пов'язано чимало труднощів. Це й недивно, адже поняття доходу – одне з найбільш складних понять, оскільки при обчисленні податку з доходів фізичних осіб можна виділити декілька видів доходів: валовий, сукупний, загальний оподатковуваний. Кожний з них виконує в цьому процесі свої функції.

Можна виділити два підходи до визначення поняття «об'єкт оподаткування». Як родова категорія об'єкт оподаткування являє собою загальне визначення об'єкта (доходи або їх частина, майно, вартість та ін.). При законодавчому визначенні даної категорії, як правило, застосовується вузьке значення цього поняття. Таким чином, об'єкти оподаткування можна визначити як видові, більш конкретизовані форми родового поняття «об'єкт оподаткування», такі як майно юридичних осіб, доходи фізичних осіб та ін.[2]

Зважаючи на об'єкт оподаткування, за ставкою податку визначається обсяг податкового обов'язку, саме тому правильне визначення об'єкта оподаткування є одним із найважливіших питань у теорії податкового права. У ст. 22 Податкового кодексу України закріплено загальне, родове визначення об'єкта оподаткування. Об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку.

Відповідно до ст. 163 Податкового кодексу України об'єкт оподаткування диференціюється для резидентів та нерезидентів. Так, об'єктом оподаткування резидента є: а) загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід; б) доходи з джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатковуються під час їх нарахування (виплати, надання); в) іноземні доходи – доходи (прибуток), одержані з джерел за межами України. Об'єктом оподаткування нерезидента є: а) загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід з джерела його походження в Україні; б) доходи з джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатко-

[1] Финансовое право [Текст] : учебник / О. Н. Горбунова, М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – С. 241.

[2] Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. Т. III: Учение о налоге / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас ; Право, 2005. – С. 229.

вуються під час їх нарахування (виплати, надання). Об'єкт оподаткування іноземних громадян, з одного боку, більш вузький, оскільки у такому разі частково застосовується принцип територіальності, а з другого – він збільшується за рахунок інших джерел.

Загальний річний оподатковуваний дохід являє собою суму загальних місячних оподатковуваних доходів, іноземних доходів, одержаних протягом такого звітного податкового року, доходів, одержаних фізичною особою – підприємцем від провадження господарської діяльності, та доходів, одержаних фізичною особою, яка провадить незалежну професійну діяльність.

Законодавцем установлений різний порядок оподаткування для різних видів доходів. Оподаткування здійснюється: а) безпосередньо при виплаті доходу і за рахунок такого доходу у джерела виплати; б) за особливими правилами (відсотки, доходи від операцій з майном, додаткові блага, доходи від спадщини та ін.); в) за підсумками року на підставі поданої декларації. Залежно від виду доходу обов'язок з нарахування і сплати податку до бюджету покладається або на самого платника податків, або на податкового агента. При цьому обчислення та сплата податку з деяких видів доходів деталізується у відповідних статтях Податкового кодексу України.

У контексті подальшого дослідження податку з доходів фізичних осіб слід виділити такий елемент правового механізму податку, як база оподатковування, дати йому визначення і коротку характеристику. Для визначення суми податку, яку необхідно перерахувати в бюджет, об'єкта оподаткування недостатньо. Для цього необхідно скорегувати відповідно до законодавства кількісні характеристики об'єкта оподаткування. На підставі цього податкова база істотно відрізнятиметься від кількісних ознак самого об'єкта оподаткування.

Разом з тим податкова база не є безпосередньо обставиною, що породжує обов'язок сплатити податок, тобто об'єктом оподаткування. Платники податків визначають податкову базу за підсумками кожного окремого податкового періоду на підставі даних податкового обліку об'єктів оподаткування або об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням. Фактично обов'язки визначити податкову базу і сплатити податок виникають у платників податків за підсумками кожного податкового періоду. За рахунок визначення податкової бази і податкового періоду формуються основи стабільного надходження податків протягом усього календарного року. При цьому законодавець не пов'язує ці розрахунки з моментом формування об'єкта оподаткування. Це пов'язано

в першу чергу з тим, що той самий об'єкт може мати декілька баз оподаткування, які відповідатимуть окремим податкам. Саме тому база оподаткування встановлюється по кожному податку окремо.

Відповідно до ст. 164 Податкового кодексу України базою оподаткування є чистий річний оподатковуваний дохід, який визначається шляхом зменшення загального оподатковуваного доходу на суми податкової знижки такого звітного року.

Новим у регулюванні оподаткування доходів фізичних осіб є закріплення законодавцем механізму податкової знижки. Зазначимо, що її аналогом у Законі України «Про податок з доходів фізичних осіб» був податковий кредит. Платник податку має право на податкову знижку за наслідками звітного податкового року. Підстави для нарахування податкової знижки із зазначенням конкретних сум відображаються платником податку в річній податковій декларації. До податкової знижки включаються фактично здійснені протягом звітного податкового року платником податку витрати, підтверджені відповідними платіжними та розрахунковими документами, зокрема, квитанціями, фіскальними або товарними чеками, прибутковими касовими ордерами, копіями договорів, що ідентифікують продавця товарів (робіт, послуг) та їх покупця (одержувача).

Ставка оподаткування є одним із основних елементів механізму податку, без якого неможливо уявити ні конкретний податок, ні рівень податкового тягаря (тиску). Ставка податку являє собою податкові нарахування на одиницю виміру податкової бази. Відмінною рисою даного елемента порівняно з іншими основними елементами податкового механізму (платником, об'єктом) є його мобільність, рухливість. Керуючи ставку податку, можна досить оперативно змінювати обсяг податкових надходжень або стимулювати їх, практично не змінюючи громіздкого податкового механізму.

Чинне українське законодавство передбачає застосування фіксованої ставки податку на доходи фізичних осіб. Диференціація ставки залежить від виду об'єкта оподаткування і закріплена на законодавчому рівні. Ставка податку становить 15 % бази оподаткування стосовно доходів, одержаних у тому числі, але не виключно у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат та винагород, що виплачуються (надаються) платнику в зв'язку з відносинами трудового найму і на умовах цивільно-правового до-

говору; виграшу в державну і недержавну грошову лотерею, виграшу гравця (учасника), одержаного від організатора азартної гри.

У разі, якщо загальна сума зазначених доходів, одержаних платником податку у звітному податковому місяці, перевищує 10-кратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, ставка податку становить 17 % суми перевищення з урахуванням податку, сплаченого за ставкою 15 %.

Ставка податку становить 5 % бази оподаткування щодо доходу, нарахованого як:

1) відсоток на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок;

2) відсотковий або дисконтний дохід за іменним ощадним (депозитним) сертифікатом;

3) відсоток на вклад (депозит) члена кредитної спілки в кредитній спілці;

4) дохід, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи відповідно до закону;

5) дохід за іпотечними цінними паперами (іпотечними облігаціями та сертифікатами) відповідно до закону;

6) дохід у вигляді відсотків (дисконту), одержаний власником облігацій від їх емітента відповідно до закону;

7) дохід за сертифікатом фонду операцій з нерухомістю та дохід, одержаний платником податку внаслідок викупу (погашення) керуючим сертифікатів фонду операцій з нерухомістю в порядку, визначеному в проспекті емісії сертифікатів;

8) дохід у вигляді дивідендів;

9) дохід в інших випадках, прямо визначених Податковим кодексом України.

Ставка податку становить 30 % бази оподаткування щодо доходів, нарахованих як виграш чи приз (крім виграшу в державній та недержавній грошовій лотереї та виграшу гравця (учасника), одержаного від організатора азартної гри) на користь резидентів або нерезидентів. При оподаткуванні доходу у формі заробітної плати шахтарів – працівників, які видобувають вугілля, залізну руду, руди кольорових і рідкісних металів, марганцеві та уранові руди, працівників шахтобудівних підприємств застосовується ставка у 10 % бази оподаткування.

§ 3. Податок на додану вартість

Платник податку – особа, зобов'язана утримувати і вносити до бюджету податок, що сплачується покупцем, або особа, що ввозить (пересилає) товари на митну територію України. Платники податку поділені на дві групи залежно від того, здійснюють вони від свого імені виробничу або іншу підприємницьку діяльність на території України або ввозять («розмитнюють») в Україну товари як для власних, так і для виробничих потреб, з метою реалізації у вільному обороті, а також на правах комісії, лізингу та тимчасово. При цьому в обох випадках платниками є: суб'єкти підприємницької діяльності; адвокати; міжнародні об'єднання і організації; іноземні юридичні особи та громадяни. Відновлено також кількісний ценз для обороту реалізації товарів.

Згідно з п. 180.1 ст. 180 Податкового кодексу України для цілей оподаткування платником податку визнається:

1) будь-яка особа, що провадить господарську діяльність і реєструється за своїм добровільним рішенням як платник податку;

2) будь-яка особа, що зареєстрована або підлягає реєстрації як платник податку;

3) будь-яка особа, що ввозить товари на митну територію України в обсягах, які підлягають оподаткуванню, та на яку покладається відповідальність за сплату податків у разі переміщення товарів через митний кордон України відповідно до Митного кодексу України, а також:

– особа, на яку покладається додержання вимог митних режимів, які передбачають повне або часткове умовне звільнення від оподаткування, у разі порушення таких митних режимів, установлених митним законодавством;

– особа, яка використовує, у тому числі при ввезенні товарів на митну територію України, податкову пільгу не за цільовим призначенням та/або всупереч умовам чи цілям її надання згідно із Кодексом, а також будь-які інші особи, що використовують податкову пільгу, яку для них не призначено;

4) особа, що веде облік результатів діяльності за договором про спільну діяльність без утворення юридичної особи;

5) особа – управитель майна, яка веде окремий податковий облік з податку на додану вартість щодо господарських операцій, пов'язаних

з використанням майна, що одержане в управління за договорами управління майном;

6) особа, що проводить операції з постачання конфіскованого майна, знахідок, скарбів, майна, визнаного безхазяйним, майна, за яким не звернувся власник до кінця строку зберігання, та майна, що за правом успадкування чи на інших законних підставах переходить у власність держави (у тому числі майна, визначеного у ст. 172 Митного кодексу України), незалежно від того, чи досягає вона загальної визначеної суми операцій із постачання товарів/послуг, а також незалежно від того, який режим оподаткування використовує така особа згідно із законодавством;

7) особа, яка уповноважена вносити податок з об'єктів оподаткування, що виникають унаслідок поставки послуг підприємствами залізничного транспорту з їх основної діяльності, що перебувають у підпорядкуванні платника податку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Стаття 181 Податкового кодексу України передбачає, що коли загальна сума від здійснення операцій з постачання товарів/послуг, що підлягають оподаткуванню, у тому числі з використанням локальної або глобальної комп'ютерної мережі, нарахована (сплачена) такій особі протягом останніх 12 календарних місяців, сукупно перевищує 300 000 грн (без урахування податку на додану вартість), така особа зобов'язана зареєструватися як платник податку в органі державної податкової служби за своїм місцезнаходженням (місцем проживання) з додержанням вимог, передбачених ст. 183 Податкового кодексу України, крім особи, яка є платником єдиного податку. Якщо особи, не зареєстровані як платники податку, ввозять товари на митну територію України в обсягах, що підлягають оподаткуванню згідно із законом, такі особи сплачують податок під час митного оформлення товарів без реєстрації як платники такого податку.

У випадках, коли особа, яка провадить оподатковувані операції і не є платником податку в зв'язку з тим, що обсяги оподатковуваних операцій є меншими від встановленої суми та обсяги постачання товарів/послуг іншим платникам податку за останні 12 календарних місяців сукупно становлять не менше 50 % загального обсягу постачання, вважає за доцільне добровільно зареєструватися як платник податку, така реєстрація здійснюється за її заявою (ст. 182 Податкового кодексу України).

Законодавче регулювання *об'єкта оподаткування* зазнало істотних змін з моменту появи податку на додану вартість у системі оподаткування України. Концептуально об'єкт оподаткування був покликаний охопити деякі основні складові, які б породили податковий обов'язок з даного податку. Незалежно від виду складових всі вони були пов'язані з реалізацією товарів (робіт, послуг), передаванням їх від однієї особи іншій. У кожному разі йшлося про об'єкт, що відображав різновид підприємницької активності, форму обороту при переході права власності або майнових прав від одного суб'єкта до іншого.

Важливо мати на увазі, що податок на додану вартість не тільки змінив податок з обігу, а й став певним різновидом податку, пов'язаного саме з оборотом. Виходячи із цього, склалися декілька різновидів елементів, використовуваних законодавцем як об'єкт оподаткування. До них належать:

а) оборот від реалізації товарів (робіт, послуг) з повною оплатою;

б) оборот від реалізації товарів (робіт, послуг) із частковою оплатою;

в) оборот від реалізації товарів (робіт, послуг) без оплати їхньої вартості усередині підприємства;

г) оборот від передавання товарів (робіт, послуг) в обмін на інші, без оплати їх вартості;

ґ) оборот з передавання товарів (робіт, послуг) безкоштовно або із частковою оплатою іншим підприємствам або особам;

д) митна вартість.

З огляду на це абсолютно логічним є зауваження, за яким податок на додану вартість являє собою багатооб'єктний податок[1]. Законодавець у цьому разі виділяє не один родовий об'єкт оподаткування, а декілька його різновидів. Необхідно при цьому розмежовувати об'єкт оподаткування, базу оподаткування та джерело сплати цього податку, оскільки додана вартість насамперед створює орієнтири і передумови саме сплати податку.

Поняття «об'єкт оподаткування» при обчисленні і сплаті податку на додану вартість закріплено у ст. 185 Податкового кодексу України. Є декілька особливостей законодавчого регулювання даного поняття. По-перше, Податковий кодекс України містить родове визначення об'єкта оподаткування у ст. 22. По-друге, поняття об'єкта оподаткування за податком на додану вартість передбачає взаємозв'язок норм статей 185

[1] Налоговое право России. Особенная часть [Текст] : учебник / отв. ред. Н. А. Шевелева. – М. : Юристъ, 2004. – С. 123–124.

та 14 Податкового кодексу України. Остання поряд з визначенням основних термінів, що вживаються в законодавстві з податку на додану вартість, стосується й понять, що визначають зміст об'єкта оподаткування (постачання товарів, постачання послуг, супутні послуги та ін.).

Об'єктом оподаткування відповідно до ст. 185 Податкового кодексу України є операції платників податку з:

а) постачання товарів, місце постачання яких розташоване на митній території України, у тому числі операції з передавання права власності на об'єкти застави позичальнику (кредитору), на товари, що передаються на умовах товарного кредиту, а також з передачі об'єкта фінансового лізингу в користування лізингоотримувачу/орендарю;

б) постачання послуг, місце постачання яких розташоване на митній території України;

в) ввезення товарів (супутніх послуг) на митну територію України в митному режимі імпорту або реімпорту;

г) вивезення товарів (супутніх послуг) у митному режимі експорту або реекспорту;

ґ) з метою оподаткування цим податком до експорту також прирівнюється постачання товарів (супутніх послуг), які перебувають у вільному обігу на території України, до митного режиму магазину безмитної торгівлі, митного складу або спеціальної митної зони;

д) з метою оподаткування цим податком до імпорту також прирівнюється постачання товарів (супутніх послуг) з-під митного режиму магазину безмитної торгівлі, митного складу або спеціальної митної зони для їх подальшого вільного обігу на території України;

е) постачання послуг з міжнародних перевезень пасажирів і багажу та вантажів залізничним, автомобільним, морським і річковим та авіаційним транспортом.

Відповідно до п. 193.1 ст. 193 Податкового кодексу України ставки податку встановлюються від бази оподаткування у розмірах 17 % та 0 %.

За нульовою ставкою оподатковуються операції з:

1) експорту товарів (супутніх послуг), якщо їх експорт підтверджений митною декларацією, оформленою відповідно до вимог митного законодавства;

2) постачання товарів:

а) для заправки або забезпечення морських суден, що:

– використовуються для навігаційної діяльності, перевезення пасажирів або вантажів за плату, промислової, риболовецької або іншої

господарської діяльності, що провадиться за межами територіальних вод України;

– використовуються для рятування або надання допомоги у нейтральних або територіальних водах інших країн;

– входять до складу Військово-Морських Сил України та відправляються за межі територіальних вод України, у тому числі на якірні стоянки;

б) для заправки або забезпечення повітряних суден, що:

– виконують міжнародні рейси для навігаційної діяльності чи перевезення пасажирів або вантажів за плату;

– входять до складу Повітряних Сил України та відправляються за межі повітряного кордону України, у тому числі у місця тимчасового базування;

в) для заправки (дозаправки) та забезпечення космічних кораблів, космічних ракетних носіїв або супутників Землі;

г) для заправки (дозаправки) або забезпечення наземного військового транспорту чи іншого спеціального контингенту військових сил України, що бере участь у миротворчих акціях за кордоном України, або в інших випадках, передбачених законодавством;

ґ) постачання товарів/послуг підприємствами роздрібної торгівлі, які розташовані на території України у зонах митного контролю (безмитних магазинах), відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України;

3) постачання таких послуг:

а) міжнародні перевезення пасажирів і багажу та вантажів залізничним, автомобільним, морським і річковим та авіаційним транспортом. Перевезення вважається міжнародним, якщо таке перевезення здійсн ється за єдиним міжнародним перевізним документом;

б) послуги, що передбачають роботи з рухомим майном, попередньо ввезеним на митну територію України для виконання таких робіт та вивезеним за межі митної території України платником, що виконував такі роботи, або одержувачем-нерезидентом. До робіт з рухомим майном належать роботи з перероблення товарів, що можуть включати власне перероблення (оброблення) товарів – монтаж, збирання, монтування та налагодження, в результаті чого створюються інші товари, у тому числі постачання послуг з перероблення давальницької сировини, а також модернізацію та ремонт товарів, що передбачає проведення комплексу операцій з частковим або повним відновленням

виробничого ресурсу об'єкта (або його складових частин), визначеного нормативно-технічною документацією, в результаті виконання якого передбачається поліпшення стану такого об'єкта;

в) послуги з обслуговування повітряних суден, що виконують міжнародні рейси. До послуг з обслуговування повітряних суден, які виконують міжнародні рейси, належать послуги, які комплексно необхідні та безпосередньо пов'язані з виконанням міжнародного рейсу, а саме: обслуговування повітряних суден та пасажирів в аеропорту (посадка-зліт повітряного судна, обслуговування пасажирів в аеровокзалі, забезпечення авіаційної безпеки, наднормативна стоянка повітряного судна); послуги з наземного обслуговування повітряних суден та пасажирів в аеропортах; оренда аеропортових приміщень у частині використання для обслуговування міжнародних рейсів (офіси, стійки реєстрації та інші службові приміщення, які орендуються авіаперевізниками, що виконують міжнародні рейси); послуги персоналу з обслуговування повітряних суден.

Застосування декількох ставок податку на додану вартість є традиційним. Як підкреслює Г. В. Бех, багато європейських країн встановлюють декілька видів ставок: знижену, підвищену та стандартну. При цьому знижена застосовується, як правило, до продовольчих товарів і медичних послуг, підвищена – до предметів розкоші. Використовується також нульова ставка, застосування якої найчастіше пов'язується з експортними операціями.

§ 4. Акцизний податок

До початку 2006 р. законодавство України не просто скорегувало підхід до визначення платника, а й по суті принципово змінило конструкцію зобов'язаних осіб – відмовилося від орієнтації на обов'язкове зайняття підприємницькою діяльністю осіб, що виступають як платники податку. Порівняно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір»[1] Податковий кодекс України розширив коло платників *акцизного податку*. Відповідно до п. 212.1 ст. 212 Кодексу до них належать:

1) особа, яка виробляє підакцизні товари (продукцію) на митній території України, у тому числі з давальницької сировини;

[1] Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 10. – Ст. 82.

2) особа – суб'єкт господарювання, яка ввозить підакцизні товари (продукцію) на митну територію України;

3) фізична особа – резидент або нерезидент, яка ввозить підакцизні товари (продукцію) на митну територію України в обсягах, що підлягають оподаткуванню, відповідно до митного законодавства;

4) особа, яка реалізує конфісковані підакцизні товари (продукцію), підакцизні товари (продукцію), визнані безхазяйними, підакцизні товари (продукцію), за якими не звернувся власник до кінця строку зберігання, та підакцизні товари (продукцію), що за правом успадкування чи на інших законних підставах переходять у власність держави, якщо ці товари (продукція) підлягають реалізації (продажу) в установленому законодавством порядку;

5) особа, яка реалізує або передає у володіння, користування чи розпорядження підакцизні товари (продукцію), що були ввезені на митну територію України із звільненням від оподаткування до закінчення встановленого строку;

6) особа, на яку покладається додержання вимог митних режимів, що передбачають звільнення від оподаткування, у разі порушення таких вимог;

7) особа, на яку покладається виконання умов щодо цільового використання підакцизних товарів (продукції), на які встановлено ставку податку 0 гривень за 1 літр 100-відсоткового спирту, 0 євро за 1000 кг нафтопродуктів, у разі порушення таких умов;

8) особа, на яку при здійсненні операцій з підакцизними товарами (продукцією), які не підлягають оподаткуванню або звільняються від оподаткування, покладається виконання умов щодо цільового використання підакцизних товарів (продукції) в разі порушення таких умов.

У Податковому кодексі України законодавець відмовився від використовуваного Декретом Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» поняття податкового агента. Під терміном «податковий агент» розумівся суб'єкт підприємницької діяльності, створений у формі підприємства з іноземними інвестиціями, а також його дочірні підприємства, філії, відділення, інші структурні підрозділи, право якого на звільнення від оподаткування окремими податками, зборами (обов'язковими платежами) було підтверджено рішенням суду і який уповноважений здійснювати нарахування та стягнення акцизного збору із платників акцизного збору, а також вносити суми акцизного збору, стягнені із платників, до бюджету. При визначенні поняття податкового агента

ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» містила відсилання до ст. 2, яка визначала коло платників акцизного збору, що обмежувало функції представництва податкових агентів. Вони могли виступати представниками і реалізовувати обов'язки тільки щодо тих юридичних і фізичних осіб, які купували у податкових агентів (одержували в іншій формі володіння, користування або розпорядження) підакцизні товари.

Концептуальними при регулюванні *об'єкта оподаткування* по акцизному податку є два вихідні положення. По-перше, принциповий облік при закріпленні поняття об'єкта оподаткування відповідає типу даного податку. Аналізування змісту об'єкта оподаткування акцизного податку визначається природою цього виду платежу як непрямого податку. Тому, безумовно, закріплення об'єкта оподаткування і по акцизу, і по податку на додану вартість буде безпосередньо пов'язане з виділенням вартості товару або обороту від його реалізації. Виокремлення об'єкта оподаткування без такого зв'язку нежиттєздатне. По-друге, об'єкт оподаткування акцизного податку є видовим виявом родової конструкції об'єкта оподаткування. Останнє поняття закріплене у ст. 22 Податкового кодексу України. Примітно, що законодавець в цьому разі не формулює певну родову конструкцію об'єкта оподаткування, а йде шляхом виділення переліку об'єктів, серед яких саме й фігурують операції з реалізації товарів. Різновид цієї операції щодо реалізації підакцизних товарів саме й виражає основний підхід до визначення об'єкта оподаткування акцизного податку.

Законодавче регулювання об'єкта оподаткування акцизним податком характеризується дуже мобільним зв'язком між категоріями «об'єкт» та «предмет». Причому таке розмежування здійснено й на рівні виокремлення законодавцем цих понять в окремих статтях розділу VI Податкового кодексу України. Саме таким чином і регулюються конструкції «об'єкт оподаткування» та «підакцизні товари». Якщо предмети оподаткування акцизом (підакцизні товари) – це предмети матеріального світу, то об'єкти оподаткування акцизом – це операції з підакцизними товарами, при здійсненні яких у платника виникає обов'язок зі сплати податку. Важливо при цьому мати на увазі, що сама по собі наявність в особи підакцизного товару ще не породжує обов'язок зі сплати акцизного податку. Тільки певна дія, пов'язана з ним (увезення на митну територію, реалізація), переводить такий

товар до розряду підстав, що породжують виділення об'єкта оподаткування у зв'язку з цим – обов'язок зі сплати акцизного податку.

Із уточненням тих чи інших акцентів, що відображають використання цього податку виключно до факту реалізації (продажу), і пов'язані законодавчі виділення та уточнення як змісту, так і рис та різновидів об'єкта оподаткування при застосуванні акцизів. На перший погляд, динаміка змін законодавчого регулювання об'єкта оподаткування акцизного податку в Україні не зазнала істотних змін. Природно, перелік об'єктів оподаткування дещо розширився, але не зазнав такої істотної зміни, як, наприклад, регулювання переліку підакцизних товарів або ставок оподаткування.

Пункт 213.1 ст. 213 Податкового кодексу України в загальному вигляді зберіг підхід до визначення об'єкта оподаткування акцизу, що діяв до набрання чинності цим Кодексом, доповнивши перелік декількома новими операціями. Так, уже традиційно об'єктом оподаткування виступають операції з (підпункти 213.1.1–213.1.3 п. 213.1 ст. 213):

1) реалізації вироблених в Україні товарів;

2) реалізації (передавання) підакцизних товарів (продукції) з метою власного споживання, промислового перероблення (за винятком використання такої продукції для подальшого виробництва підакцизної продукції), здійснення внесків до статутного капіталу, а також працівникам підприємства – виробника підакцизних товарів (продукції);

3) ввезення на митну територію України підакцизних товарів (продукції). Податок сплачується під час митного оформлення таких товарів, за винятком алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

Крім того, за підп. 213.1.6 п. 213.1 ст. 213 Кодексу об'єктами оподаткування є обсяги та вартість утрачених підакцизних товарів (продукції) понад установлені норми втрат. Стосовно такої норми закону слід зауважити, що у цьому разі фактично відбувається ототожнення об'єкта оподаткування з базою оподаткування.

Безумовно, при закріпленні раціонально діючого правового механізму акцизного податку необхідні кореспонденція, чіткий взаємозв'язок понять платника та об'єкта оподаткування. Насамперед принциповим вихідним моментом є те, що як платника можна розглядати тільки особу, що володіє, користується або розпоряджається предметами або пов'язана з об'єктом оподаткування. Тільки в такому разі можна говорити про виникнення податкового обов'язку. Не менш важливою є й деталізація особливостей виконання цього обов'язку, зумовлена спе-

цифікою статусу платника чи пов'язаної з ним особи або специфікою об'єкта оподаткування.

До прийняття Податкового кодексу України, який містить окрему статтю, що закріплює податкові *ставки акцизного податку*, особливістю законодавчого регулювання ставок акцизу була складна система супідрядності і взаємозв'язку низки законодавчих актів. Вона зумовлювала існування нерідко декількох рівнів закріплення як підакцизних товарів, так і рівня ставок оподаткування. Не завжди ставки акцизу містилися безпосередньо в тому законодавчому акті, що формував зміст податкового обов'язку з його сплати. Особливістю закріплення акцизного податку є відсутність базової ставки і використання системи конкретних ставок для окремих товарів. У ст. 215 Податкового кодексу України визначено перелік підакцизних товарів, по яких встановлені фіксовані ставки акцизного податку в абсолютних величинах – з одиниці реалізованих товарів (продукції); у процентних величинах – до обороту із продажів по товарах, реалізованих на території України.

Класифікація ставок акцизного податку може здійснюватися за різними підставами:

1) залежно від характеру і різновиду підакцизних товарів (продукції)[1]:

а) однакові – ставки акцизу, застосовувані щодо товарів, різновиди якого несуттєво розрізняються за якістю і рівнем цін (сіль, цукор та ін.);

б) диференційовані – ставки акцизу, які використовуються при оподаткуванні товарів, що істотно розрізняються на окремі групи за фізичними характеристиками (вага, міцність), якістю та іншими ознаками (тканини тощо);

в) середньоскладні – ставки акцизу для однорідних підакцизних товарів, ціни на які можуть бути диференційовані за сортами (чай, кава, тютюн та ін.);

2) залежно від методу встановлення:

а) тверді (специфічні) – ставки акцизного податку, які встановлюють величину суми податку, що підлягає сплаті, залежно від фізичних показників виміру бази оподаткування (обсяг, маса, потужність та ін.);

б) процентні (адвалорні) – ставки акцизного податку, які встановлюють суму акцизу, що підлягає сплаті, виходячи з податкової бази, котрі виміряються вартісними показниками.

---

[1] Докладніше про це див.: Шепенко, Р. А. Акцизы [Текст] / Р. А. Шепенко. – М. : Дело, 2001. – С. 70.

Законодавче регулювання ставок акцизного податку пішло шляхом переважного виділення і закріплення другого підходу диференціації ставок. У різних варіаціях Податковий кодекс України використовує саме тверді та процентні ставки. При цьому в більшості випадків акцентується на застосуванні специфічних податкових ставок. Це пояснюється перш за все тим, що в такому разі забезпечується відносна простота контролю за обчисленням та сплатою податку.

§ 5. Екологічний податок

Правове регулювання *платників екологічного податку* передбачено у ст. 240 Податкового кодексу України. Порівняно з колом платників збору за забруднення навколишнього природного середовища коло платників екологічного податку дещо розширилося. Екологічний податок є податком зі змішаним платником, тобто платником екологічного податку можуть бути як юридичні, так і фізичні особи. Якщо диференціювати платників екологічного податку за видом негативного впливу на навколишнє природне середовище, то юридичні особи можуть бути платниками за всіма видами забруднення, передбаченими підпунктами 240.1.1–240.1.5 п. 240.1 та п. 240.2 Податкового кодексу України, а фізичні особи – виключно за викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення у разі використання ними палива.

Крім умовного розмежування платників екологічного податку на юридичних та фізичних осіб, законодавець здійснює певну деталізацію організаційно-правової форми юридичних осіб. Так, платниками екологічного податку можуть бути:

а) суб'єкти господарювання;

б) юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність;

в) бюджетні установи;

г) громадські та інші підприємства, установи та організації;

ґ) постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників.

Залежно від джерела викиду – об'єкта (підприємство, цех, агрегат, установка, транспортний засіб тощо), з якого надходить в атмосферне

повітря забруднююча речовина або суміш таких речовин, диференціюється як платник податку, так і порядок виконання податкового обов'язку. За викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарним джерелом забруднення платником екологічного податку можуть бути тільки юридичні особи, тоді як здійснення таких викидів пересувними джерелами забруднення породжує податковий обов'язок як у юридичних, так і у фізичних осіб. В останньому випадку податок обчислюється та сплачується не самими платниками, а податковими агентами. При визначенні платника за викиди пересувними джерелами забруднення зайвим є зауваження «у разі використання ними палива», оскільки екологічний податок сплачується податковим агентом під час реалізації палива, тобто за фактично придбане, а не використане паливо.

Особливістю статусу платників цього виду податку є те, що до здійснення кожного з видів забруднення навколишнього природного середовища, як правило, суб'єкт повинен одержати відповідний дозвіл або ліцензію. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після одержання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: а) неперевищення протягом строку їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; б) неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; в) додержання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин.

Оподаткування викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря здійснюється у двох режимах залежно від виду джерела забруднення – стаціонарного чи пересувного. При цьому різниться і коло платників екологічного податку: у першому випадку платником можуть бути виключно юридичні особи, у другому – юридичні та фізичні особи. Розмежування таких двох режимів передбачає також особливості реалізації податкового обов'язку. Так, при здійсненні викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення податковий обов'язок виконується платником податку самостійно, включаючи обчислення податку, його сплату та подання податкової звітності. Що стосується оподаткування викидів в атмо-

сферне повітря забруднюючих речовин пересувними джерелами забруднення у разі використання палива, то тут реалізація податкового обов'язку має певну особливість – участь податкового агента.

Стаття 242 Податкового кодексу України визначає *об'єкт та базу оподаткування* екологічного податку, якими є:

а) обсяги та види забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами;

б) обсяги та види забруднюючих речовин, які скидаються безпосередньо у водні об'єкти;

в) обсяги та види (класи) відходів, що розміщуються у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах протягом звітного кварталу, крім обсягів та видів (класів) окремих відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання, які мають ліцензію на збирання і заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини і провадять статутну діяльність із збирання і заготівлі таких відходів;

г) обсяги та види палива, реалізованого податковими агентами;

ґ) обсяги та категорія радіоактивних відходів, що утворюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання та/або тимчасово зберігаються їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк;

д) обсяги електричної енергії, виробленої експлуатуючими організаціями ядерних установок (атомних електростанцій).

Відповідно до ст. 7 Податкового кодексу України об'єкт оподаткування та база оподаткування є обов'язковими елементами правового механізму податку. Однак у наведеній статті законодавець не розрізняє і навіть ототожнює категорії «об'єкт» та «база» оподаткування, у той час коли їх необхідно чітко розмежовувати. Якщо об'єктом оподаткування є забруднюючі речовини, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами або скидаються безпосередньо у водні об'єкти, конкретні види забруднюючих речовин визначаються статтями 243 та 245 Податкового кодексу України. Базою оподаткування при цьому буде обсяг таких забруднюючих речовин за кожним видом, оскільки ставка екологічного податку встановлена та застосовується щодо конкретного виду забруднюючої речовини.

До прийняття Податкового кодексу України нормативи збору за забруднення навколишнього природного середовища встановлювалися постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження По-

рядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору»[1]. Такий елемент правового механізму цього збору, як ставка, мав назву «норматив». Ставки екологічного податку встановлюються статтями 242–248 цього Кодексу. Особливістю закріплення екологічного податку є відсутність базової ставки та використання системи конкретних ставок за різними видами забруднення для окремих забруднюючих речовин:

– за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;

– за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин пересувними джерелами забруднення;

– за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти;

– за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах;

– за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені);

– за тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк.

Величина ставки екологічного податку залежить від шкідливості та небезпечності для здоров'я населення конкретних забруднюючих речовин. Як і всі специфічні ставки, ставки екологічного податку підлягають індексації. Відповідно до п. 4 розділу XIX «Прикінцеві положення» Податкового кодексу України Кабінет Міністрів України зобов'язаний щороку подавати до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Кодексу щодо індексації ставок екологічного податку, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексів споживчих цін, індексів цін виробників промислової продукції.

§ 6. Плата за землю

Земельний податок сплачують власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі. *Платником цього податку* може бути або власник землі, або землекористувач, отже, платниками виступають як юридичні, так і фізичні особи. Таким чином, земельний

[1] Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 01.03.1999 р. № 303 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 9. – С. 89.

податок при класифікації за принципом виду платника також належить до категорії змішаних податків.

Власники землі та землекористувачі сплачують земельний податок, а також орендну плату за земельні ділянки державної і комунальної власності від дня виникнення права власності або права користування земельною ділянкою. Платники земельного податку, а також орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності (крім громадян) самостійно обчислюють суму земельного податку і орендної плати щороку станом на 1 січня та до 1 лютого поточного року подають відповідному органу державної податкової служби за місцезнаходженням земельної ділянки податкову декларацію на поточний рік за формою, встановленою центральним податковим органом, з розбивкою річної суми рівними частками по місяцях. Подання такої декларації звільняє від обов'язку подання щомісячних декларацій. У разі припинення права власності або права користування земельною ділянкою податок виплачується за фактичний період перебування землі у власності або користуванні цього року.

Відповідно до ст. 270 Податкового кодексу України *об'єктами оподаткування* земельним податком є: 1) земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні; 2) земельні частки (паї), які перебувають у власності. Під земельною ділянкою розуміється частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, цільовим (господарським) призначенням та із визначеними щодо неї правами. Одиницею нарахування податку, стосовно якої використовуються законодавчо закріплені ставки, є один гектар орних земель, сіножаті, пасовищ, багаторічних насаджень.

Відповідно до ст. 78 Земельного кодексу України право власності на землю – це право володіти, користуватися та розпоряджатися земельними ділянками. Право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, Земельного кодексу України, а також інших законів, що видаються відповідно до них. Право користування землею складається із права постійного користування і права оренди земельних ділянок державної та комунальної власності.

Як об'єкт оподаткування визначаються також земельні частки (паї), які перебувають у власності. Форму сертифікату на право на земельну частку (пай) затверджено постановою Кабінету Міністрів України. У ній зазначають розмір земельної частки в умовних кадастрових гектарах без визначення меж у натурі і вартість земельної частки (паю).

Ставка податку належить до основних елементів правового механізму податку. Нею визнається розмір податкових нарахувань на одиницю виміру бази оподаткування. Відповідно до підп. 14.1.240 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України ставка податку для цілей розділу XIII – законодавчо визначений річний розмір плати за одиницю площі оподатковуваної земельної ділянки.

Середні ставки податку варіюють залежно від двох принципів:

– конкретного регіону;

– цільового використання земельної ділянки (залежно від цього законодавець і закріплює ставки по двох розділах: землі сільськогосподарського призначення (ст. 272), землі лісогосподарського призначення (ст. 273), земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено (ст. 274), населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено (ст. 275), та ін.).

Залежно від областей України ставки діляться на дві групи за землями сільськогосподарського призначення: ріллі, сіножаті та пасовища і багаторічні насадження. Середні ставки податку за земельні ділянки в межах населених пунктів установлюються залежно від чисельності населення.

У ст. 272 Податкового кодексу України регламентовано ставки земельного податку за земельні ділянки сільськогосподарських угідь (незалежно від місцезнаходження). Відповідно до ст. 22 Земельного кодексу України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Аналогічне визначення земель сільськогосподарського призначення міститься у підп. 14.1.76 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України.

До земель сільськогосподарського призначення належать:

а) сільськогосподарські угіддя – рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги (підп. 14.1.233 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України);

б) несільськогосподарські угіддя – господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім віднесених до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сіль-

ськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо (підп. 14.1.123 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України).

Підпунктами 272.1.1 та 272.1.2 п. 272.1 ст. 272 Податкового кодексу України визначено ставки у відсотках від нормативної грошової оцінки за один гектар сільськогосподарських угідь. Для ріллі, сіножатей та пасовищ ставку встановлено на рівні 0,1 % від нормативної грошової оцінки, для багаторічних насаджень – на рівні 0,03 % від нормативної грошової оцінки.

Для сільськогосподарських угідь, що надані в установленому порядку і використовуються за цільовим призначенням, у тому числі військовими сільськогосподарськими підприємствами, незалежно від того, до якої категорії земель вони віднесені, податок справляється: у розмірі 0,1 % від нормативної грошової оцінки для ріллі, сіножатей та пасовищ; у розмірі 0,03 % від нормативної грошової оцінки для багаторічних насаджень.

За принципом належності земельних ділянок до лісових земель або до нелісових земель, які надані та використовуються для потреб лісового господарства, диференціюється порядок оподаткування земельним податком. Пунктом 273.1 врегульовується питання справляння земельного податку за лісові землі. Так, земельний податок за лісові землі справляється як складова плати за спеціальне використання лісових ресурсів. Законодавча регламентація плати за спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється у розділі XVII Податкового кодексу України.

У свою чергу в п. 273.2 ст. 273 Податкового кодексу України встановлено різний механізм визначення ставки податку за один гектар нелісових земель, які надані у встановленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства: для сільськогосподарських угідь та ділянок, що зайняті виробничими, культурно-побутовими, житловими будинками та господарськими будівлями і спорудами.

Таким чином, якщо землі зайняті сільськогосподарськими угіддями, але надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства, то ставка земельного податку встановлюється із розрахунку на один гектар та визначається відповідно до ст. 272 Податкового кодексу України. Якщо ж на нелісових землях розташовані виробничі, культурно-побутові, житлові будинки та господарські будівлі і споруди (землі лісогосподарського призначення), то ставка земельного податку за один гектар нелісових земель, які надані у вста-

новленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства, визначається відповідно до положень п. 276.1 ст. 276 і п. 280.2 ст. 280 Податкового кодексу України.

Ставка земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється у розмірі 1 % від їх нормативної грошової оцінки. Зазначена ставка застосовується для всіх категорій земель незалежно від їх місцезнаходження чи то в населених пунктах, чи поза межами таких.

Виняток становить порядок визначення ставки земельного податку:

– за земельні ділянки сільськогосподарських угідь (незалежно від місцезнаходження);

– за нелісові землі, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства (незалежно від місцезнаходження);

– за земельні ділянки (у межах населених пунктів), зайняті житловим фондом, автостоянками для зберігання особистих транспортних засобів громадян, які використовуються без одержання прибутку гаражно-будівельними, дачно-будівельними та садівницькими товариствами, індивідуальними гаражами, садовими і дачними будинками фізичних осіб, а також за земельні ділянки, надані для потреб сільськогосподарського виробництва, водного та лісового господарства, які зайняті виробничими, культурно-побутовими, господарськими та іншими будівлями і спорудами; за земельні ділянки (у межах населених пунктів) на територіях та об'єктах природоохоронного, оздоровчого та рекреаційного призначення, використання яких не пов'язано з функціональним призначенням цих територій та об'єктів;

– за земельні ділянки (у межах населених пунктів) на територіях та об'єктах історико-культурного призначення, використання яких не пов'язано з функціональним призначенням цих територій та об'єктів; за земельні ділянки (у межах населених пунктів), що належать до земель залізничного транспорту, для гірничодобувних підприємств для видобування корисних копалин та розроблення родовищ корисних копалин, а також за водойми, надані для виробництва рибної продукції;

– за земельні ділянки (у межах та за межами населених пунктів), надані для розміщення об'єктів енергетики, які виробляють електричну енергію з відновлюваних джерел енергії; за земельні ділянки, надані підприємствам промисловості, транспорту (крім земель залізничного транспорту в межах смуг відведення), зв'язку, енергетики, а також

підприємствам і організаціям, що здійснюють експлуатацію ліній електропередач (крім сільськогосподарських угідь та земель лісогосподарського призначення);

– за земельні ділянки, надані військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, які не утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів, підрозділам Збройних Сил України, які здійснюють господарську діяльність; за земельні ділянки, надані для підприємств промисловості, зайняті землями тимчасової консервації (деградовані землі).

Визначення ставки земельного податку залежить від того, проведено нормативну грошову оцінку земельної ділянки чи ні. У першому випадку ставку земельного податку визначено у ст. 274, а у другому – у ст. 275 Податкового кодексу України. Залежно від кількості осіб, що проживають на території відповідного населеного пункту, виділяють дев'ять груп населених пунктів. Для кожної групи встановлено окрему ставку, виражену у гривнях за один квадратний метр земельної ділянки.

Ставки податку за земельні ділянки (за винятком сільськогосподарських угідь та земель лісогосподарського призначення) диференціюють та затверджують відповідні сільські, селищні, міські ради, виходячи із ставок податку, встановлених у п. 275.1 ст. 275 Податкового кодексу України, функціонального використання та місцезнаходження земельної ділянки, але не більше трикратного розміру цих ставок податку, з урахуванням установлених коефіцієнтів.

§ 7. Загальнодержавні збори

Сплата збору покладається на всіх осіб, які вчиняють активні дії щодо першої реєстрації транспортного засобу. Таким чином, платника збору можна визначити як змішаного платника, тобто ним виступають як юридичні, так і фізичні особи. При цьому необов'язково власник є платником цього податкового платежу, головна вимога – здійснення уповноваженою особою дій щодо *першої реєстрації транспортного засобу*. Об'єктом оподаткування цим збором є транспортні засоби, а саме:

1) колісні транспортні засоби, крім:

а) транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, що закріплені на праві оперативного управління за військовими час-

тинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, які повністю утримуються за рахунок бюджету, крім тих, що віднесені до транспортної групи, у порядку, визначеному головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва;

б) транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, що закріплені на праві оперативного управління за військовими формуваннями головного органу в системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, які повністю утримуються за рахунок бюджету, крім тих, що віднесені до транспортної групи, в порядку, визначеному таким головним органом;

в) транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, що закріплені на праві оперативного управління за підрозділами служби цивільного захисту, які повністю утримуються за рахунок бюджету, крім тих, що віднесені до транспортної групи, в порядку, визначеному головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення;

г) транспортних засобів вантажних, самохідних, що використовуються на заводах, складах, у портах та аеропортах для перевезення вантажів на короткі відстані;

ґ) транспортних засобів швидкої медичної допомоги;

д) машин і механізмів для сільськогосподарських робіт;

е) причепів (напівпричепів);

є) мопедів;

ж) велосипедів;

2) судна, зареєстровані у Державному судновому реєстрі України або у Судновій книзі України;

3) літаки і вертольоти, зареєстровані у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України або у Реєстрі державних повітряних суден України.

Ставки збору встановлені в гривні з розрахунку: за 100 куб. сантиметрів об'єму циліндрів двигуна (для мотоциклів, автомобілів, автобусів, тракторів з двигуном внутрішнього згоряння), за 1 кВт потужності двигуна (для автомобілів, обладнаних електродвигуном); за 1 кВт потужності двигуна (для суден, оснащених двигуном або двигунами);

за 100 сантиметрів довжини корпусу (для суден, не оснащених двигуном); за кожен кілограм максимальної злітної маси (для самольотів і вертольотів). Ставки збору диференціюються залежно від виду транспортного засобу, його типу та технічних параметрів.

Плата за користування надрами справляється у вигляді:

1) плата за користування надрами для видобування корисних копалин;

2) плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Платниками плати за користування надрами для видобування корисних копалин є суб'єкти господарювання, у тому числі громадяни України, іноземці та особи без громадянства, зареєстровані відповідно до закону як підприємці, які набули права користування об'єктом (ділянкою) надр на підставі одержаних спеціальних дозволів на користування надрами в межах конкретних ділянок надр з метою провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин, у тому числі під час геологічного вивчення (або геологічного вивчення з подальшою дослідно-промисловою розробкою) в межах зазначених у таких спеціальних дозволах об'єктах (ділянках) надр. У разі укладення власниками спеціальних дозволів на користування надрами з третіми особами договорів на виконання робіт (послуг), пов'язаних з використанням надр, у тому числі (але не виключно) за операціями з давальницькою сировиною, платниками плати за користування надрами для видобування корисних копалин є власники таких спеціальних дозволів на користування надрами.

Об'єктом оподаткування за користування надрами для видобування корисних копалин по кожній наданій в користування ділянці надр, що визначена у відповідному спеціальному дозволі, є обсяг видобутої у податковому (звітному) періоді корисної копалини (мінеральної сировини) або обсяг погашених у податковому (звітному) періоді запасів корисних копалин. До об'єкта оподаткування належать:

а) обсяг корисної копалини (мінеральної сировини), видобутої з надр на території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, у тому числі обсяг мінеральної сировини, що утворюється в результаті виконання первинної переробки, що провадиться іншими, ніж платник, суб'єктами господарювання на умовах господарських договорів про послуги з давальницькою сировиною;

б) обсяг корисної копалини (мінеральної сировини), видобутої (вилученої) з відходів (втрат, хвостів тощо) гірничодобувного виробни-

цтва, у тому числі обсяг мінеральної сировини, що утворюється в результаті виконання первинної переробки, що провадиться іншими, ніж платник, суб'єктами господарювання на умовах господарських договорів про послуги з давальницькою сировиною, якщо для її видобутку відповідно до законодавства необхідно отримати спеціальний дозвіл;

в) обсяг погашених запасів корисних копалин.

Ставки плати за користування надрами для видобутку корисних копалин закріплені у п. 263.9 ст. 263 Податкового кодексу України і поділяються на два види: абсолютні – виражені у грошових одиницях та відносні – виражені у відсотках. Розмір податкових нарахувань установлено відповідно до маси (тонн) або об'єму (куб. метрів). Ставки наведено залежно від виду корисної копалини, що визначено у постанові Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 р. № 827, якою затверджено Перелік корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення.

Платниками плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є юридичні та фізичні особи – суб'єкти господарської діяльності, які використовують у межах території України ділянки надр для: а) зберігання природного газу, нафти, газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; б) витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції; в) вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; г) зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; ґ) провадження інших видів господарської діяльності.

Об'єктом оподаткування за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є обсяг підземного простору (ділянки) надр: а) для зберігання природного газу та газоподібних продуктів – активний об'єм зберігання газу в пористих чи тріщинуватих геологічних утвореннях (пластах-колекторах); б) для зберігання нафти та інших рідких нафтопродуктів – об'єм спеціально створених та існуючих гірничих виробок (відпрацьованих і пристосованих), а також природних порожнин (печер); в) для витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції, вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин, зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів, провадження інших видів господарської діяльності – площа підземного простору, що надана у користування в спеціально створених та існуючих гірничих виробках (відпрацьованих і пристосованих), а також природних порожнинах (печерах).

Ставки плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, установлюються окремо для кожного виду користування надрами у гривнях до одиниці виміру залежно від корисних властивостей надр і ступеня екологічної безпеки під час їх використання.

Платниками збору за користування радіочастотним ресурсом є загальні користувачі радіочастотного ресурсу України, визначені законодавством про радіочастотний ресурс, які користуються радіочастотним ресурсом України в межах виділеної частини смуг радіочастот загального користування на підставі: ліцензії на користування радіочастотним ресурсом України; ліцензії на мовлення та дозволу на експлуатацію радіоелектронного засобу та випромінювального пристрою; дозволу на експлуатацію радіоелектронного засобу та випромінювального пристрою, одержаного на підставі договору з власником ліцензії на мовлення; дозволу на експлуатацію радіоелектронного засобу та випромінювального пристрою.

Об'єктом оподаткування збором відповідно до ст. 319 Податкового кодексу України є ширина смуги радіочастот, що визначається як частина смуги радіочастот загального користування у відповідному регіоні та зазначена в ліцензії на користування радіочастотним ресурсом України або в дозволі на експлуатацію радіоелектронного засобу та випромінювального пристрою для технологічних користувачів та користувачів, які користуються радіочастотним ресурсом для розповсюдження телерадіопрограм. Смуга радіочастот – це частина радіочастотного спектра, визначена певним інтервалом радіочастот. Її ширина визначається у МГц.

Згідно з нормами ст. 320 Податкового кодексу України *ставки збору за користування радіочастотним ресурсом* визначаються відповідно до виду радіозв'язку та діапазону радіочастот. Вид радіозв'язку, діапазон радіочастот та ширина смуги радіочастот визначаються в спеціальних ліцензіях на користування радіочастотним ресурсом України або в дозволі на експлуатацію радіоелектронного засобу та випромінювального пристрою. Для кожного виду радіозв'язку встановлено свою ставку збору, виражену в гривнях за 1 МГц ширини смуги радіочастот.

Збір за спеціальне використання води справляється за спеціальне: а) використання води водних об'єктів; б) використання води, отриманої від інших водокористувачів; в) використання води без її вилучення

з водних об'єктів для потреб гідроенергетики і водного транспорту; г) використання води для потреб рибництва.

Платниками збору відповідно до ст. 323 Податкового кодексу України є водокористувачі – суб'єкти господарювання незалежно від форми власності: юридичні особи, їх філії, відділення, представництва, інші відокремлені підрозділи без утворення юридичної особи (крім бюджетних установ), постійні представництва нерезидентів, а також фізичні особи – підприємці, які використовують воду, одержану шляхом забору води з водних об'єктів (первинні водокористувачі) та/або від первинних або інших водокористувачів (вторинні водокористувачі), та використовують воду для потреб гідроенергетики, водного транспорту і рибництва.

Об'єкт оподаткування збором визначається окремо за кожним видом спеціального водокористування, що підлягає оподаткуванню: а) використання води, одержаної шляхом забору води з водних об'єктів (первинними водокористувачами) та/або від первинних або інших водокористувачів (вторинними водокористувачами); б) спеціальне використання води без її вилучення з водних об'єктів – для потреб гідроенергетики та водного транспорту; в) спеціальне використання води для потреб рибництва.

Ставки збору за спеціальне використання води до набрання чинності Податковим кодексом України мали назву нормативів збору, які встановлювались окремо: за використання поверхневих вод, за використання підземних вод, за використання води для потреб гідроенергетики, за використання поверхневих вод для потреб водного транспорту (крім стоянкового, службово-допоміжного і буксирного флотів).

Платниками збору за спеціальне використання лісових ресурсів є лісокористувачі – юридичні особи, їх філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи, постійні представництва нерезидентів, які одержують доходи з джерел їх походження з України або виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, фізичні особи (крім фізичних осіб, які мають право безоплатно без видачі спеціального дозволу використовувати лісові ресурси відповідно до лісового законодавства), а також фізичні особи – підприємці, які здійснюють спеціальне використання лісових ресурсів на підставі спеціального дозволу (лісорубного квитка або лісового квитка) або відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами.

Об'єктом оподаткування збором є: 1) деревина, заготовлена в порядку рубок головного користування; 2) деревина, заготовлена під час проведення заходів; 3) другорядні лісові матеріали (заготівля живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків та інших другорядних лісових матеріалів, передбачених нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства); 4) побічні лісові користування (заготівля сіна, випасання худоби, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету та інших побічних лісових користувань, передбачених нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства); 5) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт.

Ставки збору за спеціальне використання лісових ресурсів установлюються ст. 331 Податкового кодексу України і є абсолютними. Згідно з п. 28.1 ст. 28 Податкового кодексу України абсолютними (специфічними) ставками є розмір податкових нарахувань, що встановлюється як фіксована величина стосовно кожної одиниці виміру бази оподаткування. За загальним правилом специфічні ставки підлягають індексації.

§ 8. Рентні плати

Платниками рентної плати за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України є суб'єкти господарювання, які експлуатують об'єкти магістральних трубопроводів та надають (організовують) послуги з транспортування (переміщення) вантажу трубопроводами України. Платником рентної плати за транзит природного газу територією України є уповноважений Кабінетом Міністрів України суб'єкт господарювання, який надає (організовує) послуги з його транзиту територією України.

Об'єктом оподаткування є: для нафти та нафтопродуктів – їх фактичні обсяги, що транспортуються територією України у податковому (звітному) періоді; для природного газу та аміаку – сума добутків відстаней відповідних маршрутів їх транспортування (переміщення), узгоджених між платником рентної плати та замовником на відповідний

податковий (звітний) період, на обсяги природного газу та аміаку, транспортованих (переміщених) кожним маршрутом транспортування.

Ставки рентної плати встановлені ст. 253 Податкового кодексу України і дорівнюють:

а) 1,67 гривні за транзитне транспортування 1000 куб. метрів природного газу за кожні 100 кілометрів відстані відповідних маршрутів його транспортування;

б) 4,5 гривні за транспортування однієї тонни нафти магістральними нафтопроводами;

в) 4,5 гривні за транспортування однієї тонни нафтопродуктів магістральними нафтопродуктопроводами;

г) 5,1 гривні за транзитне транспортування однієї тонни аміаку за кожні 100 кілометрів відстані відповідних маршрутів його транспортування.

Платниками рентної плати за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні, є суб'єкти господарювання, які здійснюють видобуток (у тому числі під час геологічного вивчення) вуглеводневої сировини на підставі спеціальних дозволів на користування надрами, отриманих в установленому законодавством порядку.

Об'єктом оподаткування рентною платою є обсяг видобутої вуглеводневої сировини у податковому (звітному) періоді. Об'єкт оподаткування рентною платою природного газу зменшується на обсяг рециркулюючого природного газу, який визначається платником за показниками вимірювальних пристроїв, що зазначені у журналі обліку видобутих корисних копалин з додержанням самостійно затверджених платником, відповідно до вимог ліцензійних умов, схем руху видобутої вуглеводневої сировини на виробничих дільницях та місцях зберігання з урахуванням складу вихідної сировини, умов конкретного виробництва, особливостей технологічного процесу.

Ставки рентної плати встановлено ст. 258 Податкового кодексу України окремо: 1) за природний газ (у тому числі нафтовий (попутний) газ); 2) за нафту; 3) за газовий конденсат.

§ 9. Спеціальні податкові режими

Платниками єдиного податку є юридичні особи чи фізичні особи-підприємці, що самостійно обрали спрощену систему оподаткування та зареєструвалися у встановленому порядку платником єдиного по-

датку. Суб'єкти господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, поділяються на такі групи платників єдиного податку: 1) перша група – фізичні особи – підприємці, які не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність з надання побутових послуг населенню і обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 150 000 грн; 2) друга група – фізичні особи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність з надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства, за умови, що протягом календарного року відповідають сукупності таких критеріїв: не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, одночасно не перевищує 10 осіб; обсяг доходу не перевищує 1 000 000 грн; 3) третя група – фізичні особи – підприємці, які протягом календарного року відповідають сукупності таких критеріїв: не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, одночасно не перевищує 20 осіб; обсяг доходу не перевищує 3 000 000 грн; 4) четверта група – юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, які протягом календарного року відповідають сукупності таких критеріїв: середньооблікова кількість працівників не перевищує 50 осіб; обсяг доходу не перевищує 5 000 000 грн.

Платники єдиного податку звільняються від обов'язку нарахування, сплати та подання податкової звітності з таких податків і зборів: 1) податку на прибуток підприємств; 2) податку на доходи фізичних осіб; 3) податку на додану вартість; 4) земельного податку; 5) збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності; 6) збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

Ставки єдиного податку встановлюються у відсотках (фіксовані ставки) до розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року, та у відсотках до доходу (відсоткові ставки). Фіксовані ставки єдиного податку встановлюються сільськими, селищними та міськими радами для фізичних осіб-підприємців, які здійснюють господарську діяльність, залежно від виду господарської діяльності, з розрахунку на календарний місяць: для першої групи платників єдиного податку – у межах від 1 до 10 % розміру мінімальної заробітної плати; для другої групи платників єдиного по-

датку – у межах від 2 до 20 % розміру мінімальної заробітної плати. Відсоткова ставка єдиного податку для третьої і четвертої груп платників єдиного податку встановлюється у розмірі: 3 % доходу – у разі сплати податку на додану вартість; 5 % доходу – у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку.

Платники фіксованого сільськогосподарського податку не є платниками таких податків і зборів: а) податку на прибуток підприємств; б) земельного податку (крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення сільськогосподарського товаровиробництва); в) збору за спеціальне використання води; г) збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності (у частині провадження торговельної діяльності). Платниками податку з урахуванням встановлених обмежень можуть бути сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %. Відповідно до підп. 14.1.235 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України сільськогосподарський товаровиробник – це юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та/або розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власновиробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання.

Об'єктом оподаткування податком для сільськогосподарських товаровиробників є площа сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень) та/або земель водного фонду (внутрішніх водойм, озер, ставків, водосховищ), що перебуває у власності сільськогосподарського товаровиробника або надана йому в користування, у тому числі на умовах оренди.

Розмір ставок податку з одного гектара сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду для сільськогосподарських товаровиробників залежить від категорії (типу) земель, їх розташування та становить (у відсотках бази оподаткування): а) для ріллі, сіножатей і пасовищ (крім ріллі, сіножатей і пасовищ, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях, а також ріллі, сіножатей і пасовищ, що перебувають у власності сільськогосподарських товаровиробників, які спеціалізуються на виробництві (вирощуванні) та переробці продукції рослинництва на закритому ґрунті, або надані їм у користуван-

ня, у тому числі на умовах оренди) – 0,15; б) для ріллі, сіножатей і пасовищ, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях, – 0,09; в) для багаторічних насаджень (крім багаторічних насаджень, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях) – 0,09; г) для багаторічних насаджень, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях, – 0,03; ґ) для земель водного фонду – 0,45; д) для ріллі, сіножатей і пасовищ, що перебувають у власності сільськогосподарських товаровиробників, які спеціалізуються на виробництві (вирощуванні) та перероблені продукції рослинництва на закритому ґрунті, або надані їм у користування, у тому числі на умовах оренди, – 1,0. Під спеціалізацією на виробництві (вирощуванні) та перероблені продукції рослинництва на закритому ґрунті слід розуміти перевищення частки доходу, отриманого від реалізації такої продукції та продукції її переробки двох третин доходу (66 %) від реалізації усієї власновиробленої сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки.

Платниками збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками, є оптовий постачальник електричної енергії та виробники електричної енергії, які мають ліцензію на право здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії і продають її поза оптовим ринком електричної енергії, та теплової енергії.

Об'єктом оподаткування збором є: а) для оптового постачальника електричної енергії – вартість відпущеної електричної енергії без урахування податку на додану вартість; б) для юридичних осіб – вартість відпущеної електричної енергії, що продається поза оптовим ринком електричної енергії, зменшена на вартість електричної енергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками та/або з відновлюваних джерел енергії, а для гідроенергії – виключно у частині виробленої малими гідроелектростанціями без урахування податку на додану вартість.

Ставка збору становить 3 % від вартості фактично відпущеної платником збору електричної енергії без урахування податку на додану вартість.

Платниками збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності є суб'єкти господарювання та їх відокремлені підрозділи, які провадять діяльність з постачання природного газу споживачам на підставі укладених з ними

договорів. Споживачами є такі категорії: населення, бюджетні установи, підприємства комунальної теплоенергетики, теплові електростанції, електроцентралі та котельні суб'єктів господарювання, в тому числі блочні (модульні) котельні, інші суб'єкти господарювання та їх відокремлені підрозділи, які використовують природний газ для виробництва товарів та надання послуг, на інші власні потреби.

Об'єктом оподаткування збором є вартість природного газу в обсязі, відпущеному кожній категорії споживачів у звітному періоді, яка визначається на підставі актів приймання-передавання газу, підписаних платником та відповідним споживачем (для населення – на підставі облікових документів), з урахуванням відповідного тарифу. Під діючим тарифом слід розуміти ціну природного газу для відповідної категорії споживачів без урахування тарифів на його транспортування і постачання споживачам та суми податку на додану вартість.

Збір справляється у розмірі 2 % на обсяги природного газу, що постачаються для таких категорій споживачів: а) підприємства комунальної теплоенергетики, теплові електростанції, електроцентралі та котельні суб'єктів господарювання, зокрема блочні (модульні) котельні (в обсязі, що використовується для надання населенню послуг з опалення та гарячого водопостачання, за умови ведення такими суб'єктами окремого приладового та бухгалтерського обліку тепла і гарячої води); б) бюджетні установи; в) промислові та інші суб'єкти господарювання та їх відокремлені підрозділи, що використовують природний газ. На обсяги природного газу, що постачається для населення, збір справляється у розмірі 4 %.

§ 10. Місцеві податки і збори

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Особливим чином Податковий кодекс України визначає платників податку в разі перебування об'єктів житлової нерухомості у спільній частковій або спільній сумісній власності декількох осіб. Відповідно до норм ст. 355 Цивільного кодексу України майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності. Майно може належати особам на праві спільної часткової або на праві спільної сумісної власності. Спільна власність вважається частковою, якщо договором або законом не встановлена спільна сумісна власність на

майно. Так, у разі перебування об'єктів житлової нерухомості у спільній частковій або спільній сумісній власності декількох осіб: а) якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній частковій власності декількох осіб, платником податку є кожна з цих осіб за належну їй частку; б) якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб, але не поділений в натурі, платником податку є одна з таких осіб-власників, визначена за їх згодою, якщо інше не встановлено судом; в) якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб і поділений між ними в натурі, платником податку є кожна з цих осіб за належну їй частку.

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості. Зміст поняття «об'єкти житлової нерухомості» визначається у підп. 14.1.129 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України, відповідно до якого ними є будівлі, віднесені відповідно до законодавства до житлового фонду, дачні та садові будинки. Будівлі – це земельні поліпшення, що складаються з несучих та огороджувальних або сполучених (несуче-огороджувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, розміщення майна, тварин, рослин, збереження інших матеріальних цінностей, провадження економічної діяльності (підп. 14.1.15 ст. 14 Кодексу).

Ставки податку встановлюються в таких розмірах за один квадратний метр житлової площі об'єкта житлової нерухомості:

– для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року;

– для квартир, житлова площа яких перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 кв. метрів, ставка податку становить 2,7 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

Платниками збору за місця для паркування транспортних засобів є юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи – підприємці, які згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради організовують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Платником цього збору можуть

бути як юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), так і фізичні особи – підприємці. Перелік осіб, які уповноважені організовувати та провадити діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів, установлюється рішенням сільської, селищної або міської ради.

Об'єктом оподаткування є земельна ділянка, яка згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі від 0,03 до 0,15 % мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня податкового (звітного) року. На розмір ставки збору впливають різні чинники: місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, площа спеціально відведеного місця, кількість місць для паркування транспортних засобів, спосіб поставлення транспортних засобів на стоянку, режим роботи та їх заповнюваність. Сільські, селищні та міські ради, враховуючи зазначені чинники, встановлюють ставки збору в межах, визначених Податковим кодексом України.

Платники збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності визначаються підп. 267.1.1 п. 267.1 ст. 267 Податкового кодексу України. Платниками збору є суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи – підприємці), їх відокремлені підрозділи, які отримують в установленому цією статтею порядку торгові патенти та провадять такі види підприємницької діяльності: а) торговельна діяльність у пунктах продажу товарів; б) діяльність з надання платних побутових послуг за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України; в) торгівля валютними цінностями у пунктах обміну іноземної валюти; г) діяльність у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей).

У ст. 267 Податкового кодексу України не надано визначення таких елементів правового механізму збору, як *об'єкт* та *база*. Виходячи із загальної дефініції об'єкта оподаткування, наведеного у ст. 22 Податкового кодексу України, досить важко визначити об'єкт оподаткування

цим збором. Об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку. Об'єктом оподаткування збором за провадження деяких видів підприємницької діяльності є види підприємницької діяльності, що підлягають патентуванню.

Ставки збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності визначено у п. 267.3 ст. 267 Податкового кодексу України. Справляння цього збору характеризується відсутністю єдиної базової ставки, оскільки ставки диференціюються залежно від місцезнаходження пунктів продажу товарів (їх асортименту) або надання платних послуг (їх видів) та асортименту товарів та видів платних послуг. Для ставок цього збору характерна їх прив'язка до мінімальної заробітної плати. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про оплату праці» мінімальною заробітною платою є законодавчо встановлений розмір оплати праці за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може встановлюватися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт). Згідно з п. 8 ст. 40 Бюджетного кодексу України її розмір щорічно визначається Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк.

Особливістю правового регулювання туристичного збору є відсутність законодавчого визначення *об'єкта оподаткування цим збором* та *одночасне закріплення бази справляння збору* (п. 268.4 ст. 268 Податкового кодексу України). База оподаткування – це фізичний, вартісний чи інший характерний вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка і який використовується при визначенні розміру податкового зобов'язання. Базою справляння туристичного збору є вартість усього періоду проживання (ночівлі) у готелях, кемпінгах, мотелях, гуртожитках для приїжджих та інших закладах готельного типу, санаторно-курортних закладах, квартирах і будинках, що

належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму. До бази оподаткування (вартості проживання) не включається податок на додану вартість, а також витрати на харчування чи побутові послуги, телефонні рахунки, оформлення закордонних паспортів, дозволів на в'їзд (виїзд), обов'язкове страхування, витрати на усний та письмовий переклади, інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду.

Ставка як основний елемент правового механізму збору визначається як розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування. Для туристичного збору передбачена відносна (адвалорна) ставка, згідно з якою розмір податкових нарахувань встановлюється у відсотковому або кратному відношенні до одиниці вартісного виміру бази оподаткування. Ставки туристичного збору встановлюються у такому порядку: а) граничний розмір ставки збору визначається в п. 268.3 ст. 268 Податкового кодексу України – від 0,5 до 1 % до бази його справляння; б) конкретний розмір ставки туристичного збору встановлюється відповідним рішенням сільської, селищної та міської ради.

Контрольні питання

1. Податок на прибуток та елементи його правового механізму.
2. Розкрийте елементи правового механізму податку на доходи фізичних осіб.
3. Податок на додану вартість.
4. Акцизний податок.
5. Визначте правовий механізм екологічного податку.
6. Плата за землю та особливості її справляння в Україні.
7. Вкажіть, які загальнодержавні збори передбачено Податковим кодексом України?
8. У чому полягає сутність спеціальних податкових режимів?
9. Місцеві податки і збори.

Розділ 12

Правове регулювання державного боргу

§ 1. Державний борг: поняття та види

Об'єктом правовідносин з питань погашення державного боргу є грошові ресурси, що переходять державі у формі державних позик та складають державний борг. Використання державою механізму державного боргу забезпечує регулювання процесів у економіці, впливає на весь процес відтворення. Однозначно оцінити вплив державного боргу на створення, розподіл і рух сукупного суспільного продукту в цілому або його складових важко, оскільки ці процеси є досить суперечливими. З одного боку, дещо послаблюється напруга при виконанні або плануванні бюджету, зменшується його дефіцит за рахунок залучення тимчасово вільних грошових коштів шляхом розміщення державних цінних паперів, забезпечується безперервність фінансування державних завдань, реалізація своїх функцій. З другого боку, грошові кошти, надані державі в борг, можуть знецінитись за рахунок більшого відсотка інфляції, ніж відсоток, гарантований за державними цінними паперами, і кредитори втратять реальні гроші[1], що може зробити вказаний механізм не дієвим.

Склалися декілька напрямків розгляду впливу державного боргу[2]:

а) вплив «ізольованого» обсягу державної заборгованості;

б) вплив державного боргу на бюджетні показники і нормативи;

в) вплив державної заборгованості на альтернативні можливості фінансування державних витрат (кредитного і податкового).

Природно, кожен аспект аналізування державного боргу визначається умовами, цілями, критеріями використання державних позик, завдань, що стоять перед державою при залученні грошових коштів. Так, у ст. 2 Бюджетного кодексу України закріплено поняття Державного (місцевого)

---

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

[2] Головачев, Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика [Текст] / Д. Л. Головачев ; ред. М. А. Сажина. – М. : ЧеРо, 1998. – С. 74–75; Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

боргу, під яким розуміється загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення. Тобто, аналізуючи зміст державного боргу, необхідно мати на увазі, що йдеться, по-перше, про певні суми грошових зобов'язань держави на певну визначену дату; по-друге, всі непогашені боргові зобов'язання держави включають як основну суму боргу, так і нараховані відсотки по них; по-третє, державний борг включає зобов'язання держави відносно юридичних та фізичних осіб (внутрішній державний борг) та до іноземних держав, іноземних юридичних осіб (зовнішній державний борг)[1].

Основними складовими державної заборгованості є заборгованість бюджетів. Однак необхідно враховувати й інші борги, відповідальність за погашення яких теж лягає на державу (заборгованість, що виникає при здійсненні державою підприємницької діяльності, заборгованість державних підприємств). У багатьох країнах існують складні критерії визначення державного боргу. Так, до середини 90-х рр. XX ст. до складу державного боргу Німеччини входила заборгованість федерації з п'ятьма спеціальними фондами (ERP-фондом, фондом «Німецька єдність» і т. д.) та заборгованостями земель і громад. У той же час заборгованість Німецьких федеральних залізниць та заборгованість Німецької федеральної пошти не входили в державний борг, хоча і відбивалися на рахунках Німецького федерального банку. В Австрії, навпаки, заборгованість державних підприємств (в тому числі залізниць і пошти) включалася в федеральну заборгованість[2].

Державний борг, являючи собою заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав, іноземних юридичних осіб, відрізняється низкою ознак, серед яких такі.

1. Характер та особливості правового статусу кредиторів:

а) юридичні та фізичні особи – власники державних цінних паперів;

б) іноземні держави, іноземні юридичні особи.

2. Позичальник – держава, в особі Уряду України.

3. Гарантується всім майном, що є у загальнодержавній власності.

4. Право емісії закріпляється за:

а) урядом;

---

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

[2] Головачев, Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика [Текст] / Д. Л. Головачев ; ред. М. А. Сажина. – М. : ЧеРо, 1998. – С. 32–33.

б) органами місцевого самоврядування (Верховною Радою Автономної Республіки Крим або місцевими радами).

5. Сфера розміщення боргових зобов'язань:

а) тільки на внутрішньому ринку;

б) тільки на зовнішньому ринку;

в) змішана.

6. Наявність номінальної вартості (зазначеної на борговому зобов'язанні і підтверджуючої суму, яку отримав і використовує емітент) і реальної вартості (за якою боргове зобов'язання може реалізовуватися на вільному ринку).

7. Регулювання умов погашення позик (з правом дострокового погашення або без; одноразово або частинами тощо).

8. Забезпеченість боргових зобов'язань[1].

Наявність державного боргу не обов'язково пов'язується з надзвичайними, винятковими обставинами чи подіями. В сучасних умовах більшість держав знайомі з проблемою державного боргу. І це необов'язково свідчить про фінансову неспроможність або навіть фінансові труднощі. Запровадження інституту одержання державних позик як окремого виду публічної фінансової діяльності держави зумовлюється фундаментальними перетвореннями економіки, великими державними вкладеннями в нове будівництво, розвиток регіонів тощо. Позикові кошти можуть акумулюватися державою в основному двома способами[2]: а) розміщенням боргових цінних державних паперів; б) одержанням кредитів (у іноземних держав, спеціалізованих фінансово-кредитних інститутів, інших суб'єктів та ін.).

§ 2. Форми державного боргу

Поняття державної заборгованості значно ширше за поняття державного боргу. Останній становить тільки одну з частин державної заборгованості. Заборгованість держави можна розглядати як сукупність трьох складових:

---

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263; Бюджетний кодекс України. Науково-практичний коментар [Текст] : станом на 1 березня 2011 року / за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – С. 86–113.

[2] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

1) поручительського зобов'язання – зобов'язань, що виникають при наданні державою (або уповноваженими нею органами) певних гарантій (при експортно-імпортних операціях, підтриманні малого бізнесу і т. д.);

2) витратно-бюджетних зобов'язань – зобов'язань за затвердженими показниками видатків бюджетів, фактичні виплати за якими не відбулися (заборгованість по виплатах соціальних допомог, пенсій, заробітної плати працівникам бюджетних підприємств і організацій)[1];

3) позикових зобов'язань – грошових зобов'язань, що виникли в результаті позики державою грошових коштів. Саме ця форма зобов'язань виникає на підставі та у формі позики і фактично являє собою державний борг. Ще одним із видів державної заборгованості є борги, пов'язані з фінансуванням державою системи обов'язкового пенсійного забезпечення та соціального страхування в майбутньому[2].

Державний борг можна класифікувати за декількома підставами.

1. Залежно від характеру, статусу кредиторів:

а) зовнішній;

б) внутрішній.

Зовнішній борг виникає у зв'язку із залученням зовнішніх позик. Найчастіше зовнішні позики розміщуються в іноземній валюті на фондових ринках за межами держави. Зовнішній борг може мати і не тільки фондову форму, але реалізовувати абсолютно конкретні цілі з насичення певними товарами ринку. Зовнішній державний борг можна диференціювати:

– за видами кредиторів (банківський, фірмовий);

– за формою надання (валютний, товарний);

– за метою використання (інвестиційний, неінвестиційний);

– за умовами надання (пільговий, високопроцентний, компенсаційний);

– за строками (короткостроковий, середньостроковий, довгостроковий);

– за умовами повернення (одноразовий, періодичний)[3].

Внутрішній державний борг виникає у зв'язку із залученням коштів фізичних і юридичних осіб, які є резидентами України. Внутрішні по-

---

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

[2] Головачев, Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика [Текст] / Д. Л. Головачев ; ред. М. А. Сажина. – М. : ЧеРо, 1998. – С. 32–33.

[3] Государственные финансы [Текст] : учеб. пособие / В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков и др. ; под ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. А. Сутормина. – Киев : Лыбидь, 1991. – С. 227–228.

зики випускаються виключно у валюті України. Переважно внутрішні запозичення здійснюються шляхом розміщення державних цінних паперів. Так, у ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено, що державне запозичення – це операції, пов'язані з одержанням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету. В свою чергу місцеві запозичення являють собою операції з одержання бюджетом Автономної Республіки Крим чи міським бюджетом кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування відповідно бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету[1].

Так, гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення одержаних та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями. У свою чергу державний внутрішній борг України складається із заборгованості минулих років та заборгованості, що виникає за борговими зобов'язаннями Уряду України у формі: а) позик Уряду України; б) позик, здійснених при безумовній гарантії Уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних програм. До боргових зобов'язань Уряду України належать випущені ним цінні папери; зобов'язання у грошовій формі, гарантовані Урядом України; кредити, одержані Урядом України[2].

Зазначимо, що боргові зобов'язання Уряду України можна класифікувати:

а) за строками:
- короткострокові (до одного року);
- середньострокові (від одного року до п'яти років);
- довгострокові (понад п'ять років);

б) за формою:
- облігації внутрішніх державних позик;
- казначейські зобов'язання України[3];

в) залежно від позичальника:
- державні;
- місцеві;

---

[1] Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 16.02.2011 р. № 110 // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 33.

[2] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

[3] Про цінні папери та фондовий ринок [Текст] : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV// Голос України. – 2006. – № 69.

г) залежно від виду виплат:
– капітальні;
– поточні.

Капітальний державний борг становить всю суму випущених і непогашених зобов'язань за всіма видами позик, включаючи відсотки по них. У свою чергу поточний державний борг включає тільки витрати, пов'язані з виплатою доходів кредиторам за борговими зобов'язаннями держави і борговими зобов'язаннями, строк погашення яких уже наступив[1].

§ 3. Межі та управління державним боргом

Сучасний етап «реконструкції» виробництва, його кількісного та якісного перетворення, а в деяких випадках й відтворення, зміни пропорцій чітко позначив проблему керованого, «безпечного» для розвитку держави розміру державного боргу. Подолання цього рівня, фінансування дефіциту, що перевищує граничний розмір, може призвести до дестабілізуючого впливу[2]. Тому встановлення меж, граничних обсягів державного боргу є певною мірою процесом оптимізації. Обмежувальне регулювання розмірів державного боргу здійснюється нормами різних законодавчих актів, серед яких можна виділити:

1) окремі статті Конституції або загальних законів про державну заборгованість;

2) норми Бюджетного кодексу України;

3) норми спеціальних поточних законів про Державний бюджет;

4) норми закону про Нацбанк України;

5) норми спеціальних законів, що регулюють види цінних паперів;

6) норми підзаконних актів, що регулюють виконання бюджетів[3].

Будучи одним із критеріїв фінансової стабільності, її істотним показником, граничний обсяг державного боргу, граничний обсяг надання гарантій встановлюються на кожний бюджетний період відповідно до закону про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет. Відповідно до ст. 18 Бюджетного кодексу України величина суми державного боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі пере-

---

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

[2] Там само.

[3] Головачев, Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика [Текст] / Д. Л. Головачев ; ред. М. А. Сажина. – М. : ЧеРо, 1998. – С. 119.

вищення цього розміру Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів щодо приведення цієї величини у відповідність із положеннями Бюджетного кодексу України.

Так, згідно із Середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2012–2014 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2012 р. № 607[1] та Інформаційною довідкою Мінфіну України[2], оприлюдненою станом на 30 листопада 2012 р., державний та гарантований державою борг України становив 501.440.643,93 тис. грн (62.734.973,60 тис. дол. США), в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 291.581.330,58 тис. грн (58,15 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу); державний та гарантований державою внутрішній борг – 209.859.313,35 тис. грн (41,85 %). У свою чергу державний борг України становить 406.114.554,90 тис. грн (80,99 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Державний зовнішній борг становить 208.258.434,48 тис. грн (41,53 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Державний внутрішній борг становить 197.856.120,42 тис. грн (39,46 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Гарантований державою борг України становить 95.326.089,03 тис. грн (19,01 %), в тому числі: гарантований зовнішній борг – 83.322.896,10 тис. грн (16,62 %); гарантований внутрішній борг – 12.003.192,93 тис. грн (2,39 %). Таким чином, протягом листопада 2012 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилась у гривневому еквіваленті на 8.447.684,82 тис. грн загалом за рахунок випуску облігацій зовнішньої державної позики у 2012 р. в обсязі 1,25 млрд дол. США за ставкою 7,8 % зі строком обігу 10 років.

Істотний вплив на реальні розміри державного боргу справляють економічні показники стану та стійкості національної валюти країни. Зростання зовнішнього державного боргу при вільно конвертованій валюті визначається пасивним платіжним балансом. В умовах же відсутності конвертованості гривні на обсяг державного боргу, крім платіжного балансу держави, впливає і торговельний баланс зовнішньої торгівлі. Перевищення імпорту над експортом обумовлює необхідність

---

[1] Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 10.05.2012 р. № 607 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 50. – Ст. 1985.

[2] Міністерство Фінансів України: Інформ. довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України (станом на 30.11.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=357437&cat_id=325755.

формування валютних резервів. Однак подібне подолання зовнішнього державного боргу визначається здібностями держави виконати зобов'язання з погашення зовнішнього боргу і відсотків за ним.

Використання державою інституту державного боргу як інструментарію перерозподільчої політики, стимулювання зростання сукупного суспільного продукту вимагають вироблення певної чіткої стратегії в процедурі управління державним боргом. Ця стратегія повинна спрямовуватися на мінімізацію державної заборгованості і підтримання стійкості бюджетної системи в цілому шляхом фінансування бюджетного дефіциту[1].

Управління державним боргом являє собою багатофакторну діяльність держави та уповноважених нею органів щодо акумуляції, використання та контролю за публічними грошовими коштами, одержаними у формі державних кредитів. За цих умов управління державним боргом можна розглядати в широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні управління державним боргом включає діяльність держави в усіх напрямках, що впливає на стан державної заборгованості (в галузі бюджету, особливо при управлінні бюджетним дефіцитом; в галузі податкового регулювання – при збільшенні або зменшенні податкового тиску; в галузі банківської діяльності – при обслуговуванні державної заборгованості і т. д.). У вузькому значенні управління державним боргом охоплює діяльність, пов'язану з випуском та розміщенням державних боргових зобов'язань; обслуговуванням, погашенням та рефінансуванням державного боргу; регулюванням ринку цінних паперів; залученням та обслуговуванням зовнішніх державних позик. Обслуговування державного внутрішнього боргу України здійснюється Мінфіном України через банківську систему України шляхом проведення операцій з розміщення облігацій внутрішніх державних позик, інших цінних паперів, їх погашення і виплати доходів по них у відсотках та інших передбачених законодавством формах.

Відповідно до статей 2, 6, 22, 25 Закону України «Про Рахункову палату» остання здійснює контроль за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначенням ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; регулярно інформує Верховну Раду України, її комітети про перебіг виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, результати здійснення інших контрольних функцій. Крім того, за результатами пере-

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

вірок діяльності установ банківської системи, в першу чергу Нацбанку України, Рахункова палата подає висновки і пропозиції щодо його звітів про забезпечення стабільності грошової одиниці до Верховної Ради України, а також щодо діяльності Нацбанку України з обслуговування державного боргу України[1].

Управління державним внутрішнім боргом включає декілька складових:

1) визначення порядку, умов випуску та розміщення державних боргових зобов'язань;

2) здійснення операцій з розміщення позик, виплати відсотків за ними, рефінансування та погашення;

3) контроль за станом державного боргу[2].

Згідно зі статтями 16–18 Бюджетного кодексу України управління державним внутрішнім боргом України та право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належать державі в особі члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної бюджетної політики, або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України. Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України можуть надаватися за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної бюджетної політики, або особа, яка виконує його обов'язки.

Управління державним боргом включає комплекс заходів, серед яких найбільш поширеними є такі:

1) рефінансування – випуск нових позик з метою покриття раніше випущених боргових зобов'язань при недостатності бюджетних коштів;

2) конверсія – зміна прибутковості позики шляхом збільшення або зменшення процентної ставки доходу, що виплачується державою за борговими зобов'язаннями;

3) консолідація – зміна строків дії раніше випущених позик (застосовується найчастіше тоді, коли у держави виникає можливість дострокового погашення позики);

---

[1] Про Рахункову палату [Текст] : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

[2] Головачев, Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика [Текст] / Д. Л. Головачев ; ред. М. А. Сажина. – М. : ЧеРо, 1998. – С. 102–103.

4) уніфікація – обмін декількох раніше випущених позик на одну нову;

5) анулювання – повна відмова від боргових зобов'язань, що застосовується як крайній захід з управління державним боргом[1]. Напевне, конкретне використання тих чи інших форм, пов'язаних з управлінням державним боргом, залежить від стану економічної системи держави, її завдань та можливостей в даний період.

У свою чергу, управління державним (місцевим) боргом – це сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням та погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

§ 4. Правовий режим державних цінних паперів

Державна заборгованість може виступати і фіксуватися у двох основних формах:

1) реєстрації у книзі державного боргу (борговій книзі);

2) державних цінних паперах.

Реєстрація державного боргу в борговій книзі є нехарактерною для України. В державах, які використовують цю форму, в такий спосіб оформлюється незначна частина державної заборгованості, яку складають перш за все кредити емісійного банку уряду, іншим державним органам, місцевим адміністраціям. Цей спосіб застосовується і на міждержавному рівні. Особливістю даної форми державної заборгованості є те, що вона не може продаватися або переуступатися[2].

Основною формою державної заборгованості є *державні цінні папери*. Саме цей інститут регулює кредитні відносини між державою і юридичними, фізичними особами, які оформляються шляхом випуску і розміщення державних цінних паперів. Ринок державних цінних паперів є органічною частиною фінансової системи. Емісія державних цінних паперів більш зручна і ефективна порівняно із запозиченням грошових ресурсів Нацбанком та дозволяє оперативно здійснювати дії з управління державним боргом. Держава, залучаючи додаткові ресурси, зміцнює

---

[1] Финансовое право [Текст] : учебник / О. Н. Горбунова, М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – С. 473–475.

[2] Головачев, Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика [Текст] / Д. Л. Головачев ; ред. М. А. Сажина. – М. : ЧеРо, 1998. – С. 47–50.

вторинний ринок цінних паперів, що й забезпечує задоволення потреби в додаткових коштах переважно через емісію цінних паперів.

Державні внутрішні позики можуть оформлюватися різними видами цінних паперів: облігаціями державної внутрішньої позики, державними короткостроковими безкупонними облігаціями, казначейськими векселями та зобов'язаннями, державними борговими товарними зобов'язаннями і т. д. В Україні використовуються далеко не всі форми зазначених цінних паперів. Умови, порядок випуску державних цінних паперів регулюються Законом України від 23.02.2006 р. № 3480-IV «Про цінні папери і фондовий ринок». Відповідно до ст. 7 цього Закону облігація – це цінний папір, що посвідчує внесення його першим власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений проспектом емісії (для державних облігацій України – умовами їх розміщення) строк та виплатити доход за облігацією, якщо інше не передбачено проспектом емісії (для державних облігацій України – умовами їх розміщення). Перехід права власності на облігації емітента до іншої особи не є підставою для звільнення емітента від виконання зобов'язань, що підтверджуються облігацією. Облігації можуть існувати виключно в бездокументарній формі. Облігації внутрішніх і місцевих позик випускаються на пред'явника. Рішення про випуск облігацій внутрішніх і місцевих позик ухвалюється відповідно Кабінетом Міністрів України і місцевими радами. У цьому рішенні повинні бути визначені емітент, умови випуску та порядок розміщення облігацій[1].

Облігації зовнішніх державних позик України – цінні папери, які розміщуються на міжнародних та іноземних фондових ринках, що підтверджують зобов'язання України відшкодувати їх пред'явникам номінальну вартість з виплатою доходу відповідно до умов випуску облігацій. Облігації зовнішніх державних позик України можуть бути деноміновані в конвертованій іноземній валюті. Подібні облігації оплачуються виключно в конвертованій іноземній валюті відповідно до умови їх випуску і можуть бути процентними, дисконтними, іменними, на пред'явника, з вільним або обмеженим обігом[2].

---

[1] Про цінні папери та фондовий ринок [Текст] : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

[2] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

Згідно з вимогами ст. 10 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» кошти, залучені до Державного бюджету України від розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України, використовуються виключно для фінансування державних або регіональних програм і проектів на умовах їх повернення в обсягах, передбачених на цю мету законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування здійснюється відповідно до кредитних договорів, що укладаються між державою в особі Мінфіну України та одержувачем коштів. Умови кредитних договорів повинні відповідати умовам розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України з обов'язковим установленням дати обслуговування та погашення кредиту за п'ять днів до дати обслуговування та погашення цільових облігацій внутрішніх державних позик України[1].

Емісія державних облігацій України є частиною бюджетного процесу і не підлягає регулюванню Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Емісія державних облігацій України регулюється законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, яким встановлюються граничні розміри державного зовнішнього та внутрішнього боргу. Рішення про розміщення облігацій зовнішніх та внутрішніх державних позик України та умови їх розміщення ухвалюється згідно з Бюджетним кодексом України. Розміщення державних облігацій України здійснюється у разі додержання на кінець року граничних розмірів державного зовнішнього та внутрішнього боргу, передбачених Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Умови розміщення та погашення облігацій внутрішніх державних позик України і цільових облігацій внутрішніх державних позик України, не визначені умовами розміщення, встановлюються Мінфіном України відповідно до законодавства. Нацбанк України виконує операції з обслуговування державного боргу, пов'язані з розміщенням облігацій внутрішніх державних позик та цільових облігацій внутрішніх державних позик України, їх погашенням та виплатою доходів за ними, а також провадить депозитарну діяльність щодо цих цінних паперів. Порядок проведення операцій, пов'язаних з розміщенням цих облігацій, встановлюється Нацбанком України за погодженням з Мінфіном України. Особливості провадження депозитарної діяльності з державними облігаціями України визначаються Національною комісією з цінних паперів та

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

фондового ринку разом з Нацбанком України. Розміщення, обслуговування та погашення облігацій зовнішніх державних позик України здійснює Мінфін України, який може залучати для цього банки, інвестиційні компанії тощо. Відносини між Мінфіном України і цими організаціями регулюються відповідними договорами. Витрати на підготування розміщення, а також на розміщення, погашення державних облігацій України, виплату доходів здійснюються відповідно до умов розміщення державних облігацій України за рахунок коштів, передбачених на такі цілі у Державному бюджеті України. Державні облігації України можуть бути іменними або на пред'явника[1].

Відповідно до ст. 11 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок» казначейське зобов'язання України – це державний цінний папір, що розміщується виключно на добровільних засадах серед фізичних осіб, посвідчує факт заборгованості Державного бюджету України перед власником казначейського зобов'язання України, дає власнику право на одержання грошового доходу та погашається відповідно до умов розміщення казначейських зобов'язань України. Номінальна вартість казначейських зобов'язань України може бути визначена у національній або іноземній валюті.

Казначейські зобов'язання можуть бути трьох видів:

а) довгострокові (від 5 до 10 років);

б) середньострокові (від 1 до 5 років);

в) короткострокові (до 1 року).

Обсяг емісії казначейських зобов'язань України у сукупності з емісією державних облігацій внутрішніх державних позик України не може перевищувати граничного обсягу внутрішнього державного боргу та обсягу пов'язаних з обслуговуванням державного боргу видатків, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Емісія казначейських зобов'язань України є частиною бюджетного процесу і не підлягає регулюванню Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Погашення та сплата доходу за казначейськими зобов'язаннями України гарантуються доходами Державного бюджету України. Емітентом казначейських зобов'язань України виступає держава в особі Мінфіну України за дорученням Кабінету Міністрів України. Казначейські зобов'язання

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

України можуть бути іменними або на пред'явника. Казначейські зобов'язання України розміщуються у документарній або бездокументарній формі. У разі розміщення казначейських зобов'язань України в документарній формі видається сертифікат. Особливості погашення та реалізації прав за казначейськими зобов'язаннями України визначаються умовами їх розміщення, які затверджуються Мінфіном України відповідно до законодавства. Продаж, виплата грошового доходу та погашення казначейських зобов'язань України здійснюються в національній або іноземній валюті відповідно до умов їх розміщення.

Рішення про розміщення казначейських зобов'язань України приймається згідно з Бюджетним кодексом України. У ньому передбачаються умови розміщення та погашення казначейських зобов'язань України. Особливості провадження депозитарної діяльності з казначейськими зобов'язаннями України визначаються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку разом з Нацбанком України.

Контрольні питання

1. Розкрийте зміст поняття державного боргу.
2. Визначте, як співвідносяться державна заборгованість і державний борг.
3. Визначте форми державного боргу.
4. Визначте межі державного боргу.
5. Управління державним боргом.
6. Розкрийте сутність державних цінних паперів.
7. Розкрийте зміст поняття облігації внутрішньої державної позики.
8. Розкрийте зміст поняття облігації зовнішньої державної позики.
9. Розкрийте зміст поняття казначейські зобов'язання України.

Розділ 13

Правові основи державного кредиту

§ 1. Поняття та значення державного кредиту

Основна кількість доходів держави формується шляхом обов'язкового збору фінансових ресурсів, але сьогодні, в умовах світової кризи, жодній країні цього не вистачає. Тому держави активно використовують державний кредит (позику) для зменшення бюджетного дефіциту та збалансування своїх витрат, розвитку інвестиційних програм та збалансування грошового обігу.

Для розв'язання проблем у процесі підвищення надходжень до бюджету держава використовує беземісійний метод, що передбачає залучення тимчасово вільних грошових коштів юридичних та фізичних осіб, надаючи останнім можливість з певною економічною вигодою розміщувати особисті грошові кошти шляхом купівлі державних цінних паперів. Державний кредит як засіб розширення фінансових можливостей держави виступає важливим чинником соціально-економічного розвитку країни, а залучення коштів для фінансування загальнодержавних завдань сприяє впорядкуванню грошового обігу.

Аналіз змісту державного кредиту, його місця у фінансовій системі держави, перспектив розвитку передбачає докладну характеристику його позитивних і негативних сторін. Так, державний кредит поряд з бюджетною системою посідає важливе місце в процесі перерозподілу сукупного суспільного продукту. Незважаючи на детальне обговорення складу доходів і витрат на стадії проекту бюджету, домогтися їх чіткої збалансованості, відповідності не вдається ні на етапі обговорення проекту бюджету та у процесі його затвердження, ні на стадії його виконання. На збалансування цих складових частин бюджету і спрямовано механізм державного кредиту. Слід зазначити, що він має як позитивні риси, а саме: беземісійне поповнення доходів бюджету, розширення можливостей задоволення державних потреб, фінансування виникаючих надзвичайних витрат, удосконалення організації грошового обігу, поліпшення стану розрахунків, так і негативні, які

зводяться до зростання непродуктивних витрат, підвищення відсотків за користування кредитами і як наслідок – необхідного збільшення податкового тиску[1].

Правова регламентація та регулювання державних запозичень здійснюється перш за все на засадах конституційних норм. Так, у ч. 2 ст. 92 Конституції України зазначено, 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...». Конституційні норми стосовно державного кредитування деталізуються у відповідних нормах Бюджетного кодексу України, закону України про Державний бюджет України (на відповідний рік).

Суб'єктний склад правовідносин з державного кредиту включає як кредиторів фізичних і юридичних осіб та боржника – державу або відповідну територіальну громаду. Таке становище зумовлює особливий режим об'єкта – тимчасово вільні кошти громадян України, іноземців та осіб без громадянства, національних юридичних осіб[2] та іноземних держав, міжнародних організацій. Відносини кредиту часто зводяться до надання тимчасово вільних грошових коштів на певних умовах (платності, строковості, зворотності і т. д.) позичальникам. Таке ставлення до державного кредиту є не зовсім вірним. Так, кредитні відносини (незалежно від форми: державний кредит чи банківський) об'єктивно об'єднують два взаємопов'язані, зустрічних процеси. З одного боку, це залучення, акумуляція тимчасово вільних грошових коштів, накопичення їх у кредиторів, а з другого – надання наявних грошових ресурсів позичальникам[3]. Саме такий критерій розмежування лежить в основі поділу банківських операцій на пасивні та активні.

Механізм публічного кредитування дозволяє не звертатися до емісійної діяльності та поліпшувати грошовий обіг, розвивати безготівкові форми розрахунків, закріпити національну валюту. Фінансово-економічними передумовами реалізації відносин публічного кредитування є особливості утворення доходів, здійснення видатків, розриви в часі

---

[1] Финансовое право [Текст] : учебник / О. Н. Горбунова, М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – С. 453–454.

[2] Зайцева, Н. А. Правове регулювання державного кредиту в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Зайцева ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 45.

[3] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 236–237.

одержання та використання грошових коштів. Публічний кредит передбачає не тільки наявність тимчасово вільних грошових коштів кредиторів та об'єктивних економічних передумов їх утворення, а й закріплення правового режиму руху акумульованих у такий спосіб коштів державою та територіальними громадами як кредитних ресурсів[1].

Державний кредит дає змогу державі акумулювати тимчасово вільні грошові кошти юридичних та фізичних осіб, іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. Необхідно враховувати, що грошові кошти юридичних та фізичних осіб акумулюються і через механізм обов'язкових, безумовних платежів (податків та зборів). В юридичній літературі докладно обґрунтовується відмінність між цими формами[2]. По-перше, державний кредит має добровільний і договірний характер, податки – обов'язковий і імперативний; по-друге, податки зменшують грошові кошти платника, державний кредит не зменшує (навіть передбачає їх збільшення за рахунок виплати відсотка); по-третє, одержані податкові платежі не породжують жодних обов'язків держави; одержання ж коштів від державного кредитування припускає повернення грошових коштів з виплатою відсотків; по-четверте, податкові надходження спрямовуються до бюджету без деталізації мети, тоді як кошти, одержані за рахунок державного кредитування – виключно на мінімізацію дефіциту бюджету[3]. Реалізація операції державного кредиту, природно, можлива тільки за наявності тимчасово вільних грошових коштів юридичних та фізичних осіб, можливості щодо їх акумуляції.

Слід зауважити, що публічний кредит характеризується принципово іншими порівняно з банківським кредитом, який регулюється в межах приватного права, засобами гарантування, метою одержання та значенням для боржника. Якщо приватний (банківський) кредит гарантується заставою (перш за все грошів та майна), то публічний – усім обсягом фінансових ресурсів, які належать державі або територіальним громадам, тобто публічний кредит гарантується загальним обсягом фінансових ресурсів відповідного територіального утворення[4]. Так,

---

[1] Зайцева, Н. А. Правове регулювання державного кредиту в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Зайцева ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 45.

[2] Финансовое право Российской Федерации [Текст] : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 2002. – С. 447–448.

[3] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко. – Х. : Консум, 1999. – С. 284–287.

[4] Зайцева, Н. А. Правове регулювання державного кредиту в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Зайцева ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 45–51.

Н. А. Зайцева зазначає: передумовою публічного кредиту є бюджетний дефіцит, що не виключає фінансування за його рахунок також державних інвестиційних програм, витрат, пов'язаних з капітальним будівництвом та розвитком регіонів. Суспільні відносини, що виникають у галузі державного кредиту, відзначаються складним тривалим характером і регулюються нормами фінансового та інших галузей права, оскільки виникають та існують на межі фінансових та кредитних відносин.

Вважаємо, що *державний (публічний) кредит* являє собою врегульовані нормами права правовідносини з акумуляції державою або територіальними громадами тимчасово вільних грошових коштів національних юридичних та фізичних осіб, іноземних держав та міжнародних організацій, що одержуються на умовах платності, строковості, забезпеченості та зворотності з метою зменшення дефіциту відповідного бюджету або фінансування загальнодержавних та місцевих інвестиційних програм та регулювання грошового обігу[1].

Зміст державного кредиту розкривається в його специфічних рисах:

а) має добровільний і заснований на договорі характер;

б) позичальником виступає держава або муніципальні утворення, кредиторами – юридичні та фізичні особи, іноземні держави, міжнародні фінансові організації;

в) засобом забезпечення державних позик є загальний обсяг державного майна та публічних фінансових ресурсів держави;

г) має зворотний, платний, строковий характер;

ґ) кошти, виручені за рахунок публічного (державного) кредиту, спрямовуються на мінімізацію бюджетного дефіциту, реалізацію публічних державних або муніципальних інвестиційних програм;

д) реалізується шляхом розміщення державних цінних паперів[2].

Відповідно до ст. 11 Бюджетного кодексу України класифікація фінансування бюджету містить джерела одержання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрямки витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Фінансування бюджету класифікується за: 1) типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);

---

[1] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко. – Х. : Консум, 1999. – С. 291.

[2] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 258.

2) типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету). Джерелами фінансування бюджету згідно зі ст. 15 Бюджетного кодексу України насамперед є кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень, тобто кошти від одержаних кредитів (позик).

Дійсно, ці специфічні риси державного кредиту дозволяють скласти уявлення щодо нього, визначити зміст, заснований на публічному характері регулювання зазначених відносин. Однак деякі його принципи, риси (платність, зворотність, строковість, забезпеченість і под.) схожі з принципами банківського кредитування, хоча, природно, і наповнені зовсім іншим змістом. Показово, що М. Ф. Орлов у роботі 1832 р. «Теорія державного кредиту» підкреслював, що «кредит публічний, чи державний, і кредит приватний ... крім імені і мети мають мало подібних рис»[1]. Саме тому і необхідно зупинитися на основних відмінностях державного (публічного) та банківського кредитів:

1. Потреба в банківському кредиті виникає в основному у зв'язку з нерівномірністю кругообігу вартості виробничих фондів, негайними фінансовими потребами або потребами розвитку, тоді як потреба в державному кредиті спричинена недостатністю фінансових ресурсів саме держави і територіальних громад та наявністю бюджетного дефіциту, необхідністю реалізації інвестиційної програми.

2. Банківський кредит пов'язаний з грошовим обігом, в умовах якого гроші реалізують функцію засобу платежу; при державному ж кредиті акцентується на функції засобів обігу грошових ресурсів.

3. У відносинах банківського кредиту беруть участь банк (кредитор) та юридичні і фізичні особи (позичальники); у відносинах державного (публічного) кредиту – кредитори: юридичні та фізичні особи, іноземні держави та міжнародні фінансові організації, позичальником виступає держава або муніципальне утворення.

4. Відносини банківського кредиту оформлюються шляхом укладення договору банківської позики; результатом операції державного кредиту є поява або збільшення зовнішнього/внутрішнього державного чи місцевого боргу.

5. При укладенні договору банківської позики закріплюються і можуть бути застосовані конкретні санкції за порушення умов договору; при державному кредитуванні санкції не передбачаються.

---

[1] У истоков финансового права [Текст] / М. Ф. Орлов, М. М. Сперанский, Н. И. Тургенев ; сост. А. А. Ялбулганов ; под ред. А. Н. Козырина. – М. : Статут, 1998. – С. 300.

6. Банківський кредит частіше пов'язаний з безготівковим грошовим обігом[1]; державне кредитування здійснюється переважно у сфері готівкового грошового обороту.

7. При укладенні договору банківської позики забезпеченням є конкретне майно або фінансові ресурси; при державному кредитуванні засобами забезпечення виступає все майно або фінансові ресурси такого публічного утворення.

8. У режимі банківського кредитування може скластися ситуація, коли позичальник залишиться без грошових ресурсів (коштів), тоді джерелом погашення кредиту виступить заставлене майно; у відносинах за публічними запозиченнями джерелом погашення заборгованості є кошти бюджетів або нові публічні позики чи емісія.

§ 2. Особливості інституту державного кредиту

Відносини у галузі державного кредиту складаються з приводу формування, функціонування та погашення державного внутрішнього боргу, що виникають у процесі фінансової діяльності держави з акумуляції тимчасово вільних грошових коштів юридичних та фізичних осіб. Суб'єктний склад правовідносин з приводу державного кредиту досить різноманітний. Держава (а не уповноважені нею органи) є суб'єктом кредитних відносин. Так, грошові кошти, що акумулюються у формі державних позик, надходять саме державі і спрямовуються на зменшення дефіциту бюджету, утворюють унаслідок цього державний борг, а не борг уповноважених державою органів, що беруть участь у цих відносинах. Забезпеченням державних позик у кінцевому результаті є загальний обсяг майна держави. Таким чином, діяльність уповноважених державою суб'єктів (Кабінету Міністрів України, Мінфіну України і т. д.) не виключає й участі держави як самостійного суб'єкта у відносинах державного кредитування[2].

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[3] саме Кабінет Міністрів України обслуговує державний борг

---

[1] Государственные финансы [Текст] : учеб. пособие / В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков и др. ; под ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. А. Сутормина. – Киев : Лыбидь, 1991. – С. 220–221.

[2] Воронова. Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 260.

[3] Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 16.05.2008 р. № 279-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик, державних грошово-речових лотерей. Згідно з ч. 2 ст. 16 Бюджетного кодексу України право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної бюджетної політики, або особи, яка виконує його обов'язки за дорученням Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення.

Призначення державного кредиту виявляється насамперед у тому, що він є засобом мобілізації державою додаткових фінансових ресурсів. У випадку дефіцитності державного бюджету додатково мобілізовані фінансові ресурси використовуються на покриття різниці між бюджетними видатками і доходами. У разі позитивного бюджетного сальдо мобілізовані за допомогою державного кредиту кошти використовуються безпосередньо для фінансування економічних і соціальних програм. Це означає, що державний кредит, будучи засобом збільшення фінансових можливостей держави, може стати важливим чинником прискорення соціально-економічного розвитку держави. Державний кредит є також джерелом збільшення прибутків власників цінних паперів, що досягається через виплату відсотків і виграшів за державними позиками[1]. Крім того, коли держава бере на себе відповідальність за погашення позик або виконання інших зобов'язань, взятих на себе фізичними чи юридичними особами, вона виступає гарантом погашення кредитних зобов'язань (умовний державний кредит), тобто у сфері міжнародних економічних відносин держава може виступати як позичальником, так і кредитором.

Слід зауважити, що державний кредит як фінансово-правова категорія виконує три функції: розподільчу, регулюючу та контрольну. Так, через розподільчу функцію забезпечується формування централізованих грошових фондів держави або їх використання на принципах строковості, платності, зворотності та забезпеченості. Будучи позичальником, держава мобілізує додаткові кошти для фінансування своїх витрат, тобто державні позики є основним джерелом фінансування бюджетного дефіциту і посідають друге місце (після податків) у формуванні доходів бюджету. Сутність регулюючої функції державного

[1] Фінанси [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. – 2-ге вид., переробл. і допов. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 387.

кредиту виявляється у тому, що, вступаючи в кредитні відносини, держава впливає на стан грошового обігу, рівень відсоткових ставок на ринку грошей і капіталів, виробництво та зайнятість. Контрольна функція державного кредиту органічно переплітається з контрольною функцією фінансів. Однак вона має свої специфічні особливості, породжені особливостями даної категорії: 1) ця функція тісно пов'язана з діяльністю держави і станом централізованого фонду грошових коштів; 2) охоплює рух вартості в двосторонньому порядку, оскільки передбачає повернення та відшкодування одержаних коштів; 3) здійснюється не тільки фінансовими структурами, а й кредитними установами. Контроль поширюється як на залучення позикових коштів, так і на їх погашення. В основному контролюються цільове використання коштів, строки їх повернення і своєчасність сплати відсотків[1].

Основна форма державного кредиту – державні позики, які характеризуються тим, що тимчасово вільні кошти національного населення, підприємств і організацій залучаються на фінансування суспільних потреб через випуск і реалізацію облігацій, казначейських зобов'язань та інших видів державних цінних паперів. Облігація – найбільш поширений вид державних цінних паперів[2]. Вона становить державне боргове зобов'язання і надає право її власникові після закінчення певного строку одержати суму боргу і проценти. Казначейські зобов'язання (векселі) мають характер боргового зобов'язання, спрямованого тільки на покриття бюджетного дефіциту. Виплата доходу здійснюється у формі процентів. Казначейськими зобов'язаннями, як правило, оформлюються короткострокові позики (іноді середньострокові – казначейські ноти)[3].

Казначейські позики як форма державного кредиту виражають відносини з надання фінансової допомоги підприємствам і організаціям органами державної влади та управління за рахунок бюджетних коштів на умовах строковості, платності та зворотності. Відносини по лінії казначейських позик не є аналогом банківського кредитування, оскільки на

---

[1] Фінанси [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. – 2-ге вид., переробл. і допов. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 218.

[2] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко. – Х. : Консум, 1999. – С. 293.

[3] Фінанси [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. – 2-ге вид., переробл. і допов. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 220–221.

відміну від госпрозрахункових банківських структур органи державної влади та управління надають фінансову допомогу на інших умовах і з іншою метою. Казначейські позики видаються на пільгових умовах, які стосуються строків і відсоткових ставок. Вони можливі у випадку фінансових труднощів підприємств і господарських організацій через їх особливе становище на ринку або погіршення економічної ситуації в країні. Казначейські позики не мають комерційної мети, а є засобом підтримання життєво важливих для народного господарства економічних структур[1].

У свою чергу у ст. 1 Закону України «Про Національний банк України» використовується термін «казначейські зобов'язання», під яким слід розуміти боргові цінні папери, що емітуються державою в особі її уповноважених органів, розміщуються виключно на добровільних засадах серед фізичних та юридичних осіб, засвідчують внесення їх власниками грошових коштів до бюджету та дають право на одержання фінансового доходу або інші майнові права відповідно до умов їх випуску.

Окремо виділяють міжнародний державний кредит, що являє собою сукупність відносин, в яких держава виступає на світовому фінансовому ринку в ролі позичальника або кредитора. Ці відносини одержують форму державних зовнішніх позик. Як і внутрішні позики, вони надаються на умовах поворотності, строковості та платності. Сума одержаних зовнішніх позик із нарахованими відсотками включається в державний борг країни. Країнам, у яких спостерігаються значні економічні і фінансові труднощі, зовнішні позики можуть надаватися на пільгових умовах. Зазначимо, що державні позики є основною формою державного кредиту. Так, класифікацію державних позик можливо здійснити за такими критеріями[2]:

1) за формою. Розрізняють державні позики, що оформлюються підписними зобов'язаннями або надаються на підставі угод (безоблігаційні) та забезпечені випуском цінних паперів (облігаційні);

2) залежно від місця розміщення позик. Поділяють на внутрішні, які використовуються на внутрішньому фінансовому ринку (надаються юридичними і фізичними особами даної країни) та зовнішні, які надходять ззовні від урядів, юридичних та фізичних осіб інших країн, міжнародних організацій та фінансових інституцій;

---

[1] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова. С. Т. Кадькаленко. – Х. : Консум, 1999. – С. 293; Фінанси [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. – 2-ге вид., переробл. і допов. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 222.

[2] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко. – Х. : Консум, 1999. – С. 301.

3) за правом емісії. Розрізняють державні та муніципальні (місцеві) позики. Державні позики випускаються центральними органами держави. Надходження від них спрямовуються до Державного бюджету. Місцеві позики випускаються місцевими органами і спрямовуються до відповідних місцевих бюджетів;

4) за характером використання цінних паперів. Вирізняють ринкові та неринкові позики. Облігації (казначейські зобов'язання) ринкових позик вільно купуються, продаються та перепродаються на ринку цінних паперів. Неринкові позики не допускають виходу цінних паперів на ринок, тобто їх власники не можуть їх перепродати;

5) залежно від установлення забезпеченості. Державні позики поділяються на заставні та беззаставні. Заставні позики відображають один із головних принципів кредитування – матеріальної забезпеченості. Заставні позики забезпечуються державним майном чи конкретними видами доходів бюджетів. Беззаставні позики не мають конкретного матеріального забезпечення. Їх надійність визначається авторитетом держави, її статусом у світовому співтоваристві;

6) відповідно до строку погашення заборгованості. Розрізняють короткострокові (строк погашення до одного року), середньострокові (від одного до п'яти років), довгострокові (понад п'ять років);

7) за характером виплати доходу. Державні позики поділяються на відсоткові, виграшні та дисконтні. За відсотковими позиками дохід виплачується у вигляді позикового відсотка. При виграшних позиках (облігаціях) дохід одержується у момент виграшу. Дисконтні позики характерні тим, що державні цінні папери купуються з певною знижкою, а погашаються за номінальною вартістю. Зазначена різниця формує дохід кредитора;

8) за характером погашення заборгованості розрізняють одноразову виплату і виплату частинами. У разі погашення частинами можуть застосовуватися три варіанти: 1) позика погашається рівними частинами протягом декількох років; 2) позика погашається щоразу наростаючими сумами; 3) щоразу сума зменшується;

9) залежно від зобов'язань держави в погашенні боргу розрізняють позики з правом і без права дострокового погашення. Право дострокового погашення дає змогу державі враховувати ситуацію на фінансовому ринку.

Джерелами погашення державних позик можуть бути:

– доходи від інвестування позичених коштів у високоефективні проекти;

– додаткові надходження від податків;
– економія коштів від зменшення видатків;
– емісія грошей;
– залучені від нових позик кошти (рефінансування боргу).

Найбільш реальним джерелом погашення державних позик є доходи, одержані від інвестування запозичених коштів. Емісія грошей є неефективним джерелом погашення боргу, оскільки внаслідок неї інфляція знецінить кошти, повернені державою кредиторам. Рефінансування погашення старих боргів за рахунок випуску нових позик веде до постійного зростання загального розміру державного боргу. Це джерело може використовуватися тільки як разове явище. Якщо така політика є постійною, то це не що інше, як так звана фінансова піраміда. Подібна фінансова політика є необґрунтованою і веде до фінансового краху, оскільки держава рано чи пізно стає неплатоспроможною[1].

Іншу сторону суб'єктів даних відносин становлять кредитори – юридичні та фізичні особи, іноземні держави та організації. Причому в даному випадку, мабуть, може йтися про спеціальний характер подібних суб'єктів, оскільки ними будуть не всі юридичні або фізичні особи, а тільки ті, які розмістили тимчасово вільні грошові кошти, котрі вони надали у формі внутрішньої державної позики.

Визначивши об'єкт і суб'єктів правовідносин, необхідно зупинитися ще на одному істотному моменті характеристики інституту державного кредиту: методі правового регулювання. Відносини публічного кредиту, публічні боргові зобов'язання виникають виключно з метою задоволення публічних інтересів. Саме тому відносини публічного кредиту не пов'язуються з діяльністю, орієнтованою на одержання прибутку з підприємницької діяльності територіальних утворень, а виступають однією з форм фінансової діяльності[2].

Дійсно, юридичні та фізичні особи на добровільній основі купують державні цінні папери, здійснюють внутрішні позики, але навряд чи

---

[1] Фінансове право [Текст] : підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко. – Х. : Консум, 1999. – С. 290–299; Фінанси [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. – 2-ге вид., переробл. і допов. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 222–226.

[2] Зайцева Н. А. Правове регулювання державного кредиту в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Зайцева ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 47.

в цьому випадку можна ставити знак рівності між подібними відносинами і диспозитивними. Відносини державного кредитування (йдеться про внутрішній кредит) диспозитивні на стадії виникнення, але подальший їх розвиток, реалізація, припинення не регулюються договірними умовами та методами. Придбання державних цінних паперів є добровільним, але всі умови кредитних відносин визначені державою в безумовному, односторонньому порядку (термін, платність, види, підстави припинення та зміни). Позичальник визначає умови позики і кредитори не можуть їх коригувати.

Кредитори (юридичні та фізичні особи), добровільно вступивши в стосунки державного кредиту, зобов'язані виконувати всі умови позики. Аргументованою є позиція, що, на відміну від правовідносин по банківському кредиту, суб'єкти у відносинах державного кредиту є нерівноправними, бо основним методом регулювання правовідносин по державному кредиту є метод державновладних велінь і державі належить функція управління державним боргом. Часові рамки дії правовідносин у сфері державного кредиту в односторонньому порядку встановлюються позичальником (державою)[1].

Незважаючи на специфіку методу регулювання, всі правовідносини в галузі державного кредиту мають державно-владний характер. Тому потребують додаткової аргументації положення, що характеризують державний кредит як комплексний правовий інститут. Виходячи з характеру однорідних правовідносин, публічно-правового методу (хоча і дещо специфічного) – це фінансово-правовий інститут. Природно, слід мати на увазі комплексне законодавство, комплексні акти. Однак розмежування системи права і системи законодавства є зрозумілим і не вимагає подальшої деталізації.

Таким чином, фінансово-правові відносини у галузі державного кредиту характеризуються такими рисами:

1) залучені державою тимчасово вільні грошові кошти юридичних осіб йдуть на певну мету – зменшення бюджетного дефіциту;

2) укладенню угоди про державну позику передує прийняття закону про Державний бюджет на поточний рік, яким деталізуються розміри та інші умови позики;

---

[1] Финансовое право [Текст]: учебник / О. Н. Горбунова, М. В. Карасева, Ю. А. Крохина ; отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – С. 468.

3) держава виступає в грошових відносинах як позичальник і гарант боргу;

4) держава в односторонньому порядку визначає умови позики[1].

Контрольні питання

1. Поняття державного кредиту.
2. Значення державного кредиту.
3. Підстави формування державних позик.
4. Відмінність державного і банківського кредитів.
5. Зміст і місце інституту державного кредиту.
6. Об'єкт, суб'єкти та метод регулювання при державному кредитуванні.

[1] Воронова, Л. К. Финансовое право [Текст] : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – С. 263.

Розділ 14

Фінансово-правові основи грошового обігу

§ 1. Публічно-правове регулювання грошей

Використання грошей як вартісного еквівалента характерно для сучасної економіки і є визначальним чинником змісту, форм та спрямованості не тільки фінансової діяльності держави, а й всієї системи господарювання. Гроші, виконуючи роль вартісного еквівалента, впливають на систему господарювання не тільки як на цілісне явище, на єдиний об'єкт, а й насамперед вони впливають на її окремі елементи, більш того, є їх сутнісним фундаментом та умовою функціонування.

В юридичній і економічній науці питання про визначення та сутність грошей є одним із найскладніших. Феномен грошей багатогранний за своїми формами, що зумовлює велику кількість проблем найрізноманітнішого характеру.

Одним із центральних питань теорії грошового обігу завжди було питання про поняття і сутність грошей. У зв'язку з цим існує велика кількість точок зору, що є наслідком різнобічного підходу до розв'язання цієї проблеми. У спектрі таких поглядів умовно можна виділити декілька напрямків, що формувалися в різний час і під впливом різних чинників.

Функціональний підхід є найбільш відомим і поширеним у літературі. Його прихильники визначають поняття і сутність грошей за допомогою вказівки на виконувані ними функції. Інші підходи до визначення поняття і сутності грошей так чи інакше пов'язані з функціональним напрямком у грошовій теорії, оскільки всі дослідники цього питання, здійснюючи відповідний аналіз, намагаються розглядати роль, місце та значення явища за допомогою розкриття тих чи інших грошових функцій. Слід також вказати на той факт, що залежно від того, на яку з функцій робить акцент той чи інший фахівець, при одночасному применшенні значення інших функцій і складаються оригінальні підходи конкретних дослідників до розв'язання розглядуваної проблеми[1].

---

[1] Серед поглядів на сутність і поняття грошей можна виділити портфельний, циркуляційний, субстанційний, ідеально-знаковий (номіналістичний) підходи, хартальну (державну) теорію грошей. марксистську грошову теорію, що тривалий час домінувала у вітчизняній літературі.

Як писав Л. А. Лунц, закон, пов'язуючи з «грошовою» властивістю речі відомі юридичні наслідки, ніде, однак, не дає визначення загального поняття грошей: у чинному праві усіх держав можна знайти конкретні вказівки на те, що певні речі повинні розглядатись як гроші, але не можна знайти визначення загального поняття грошей; між тим наведені вказівки можуть не мати вичерпного значення[1]. Наочною ілюстрацією викладеного є положення ст. 99 Конституції України, ст. 1 Закону України від 20 травня 1999 р. «Про Національний банк України», статей 1 та 3 Закону України від 5 квітня 2001 р. «Про платіжні системи і переказ грошей в Україні»[2], інших нормативних актів[3], де закріплюється назва грошової одиниці України, визначаються форми, в яких гроші функціонують в країні, перелічуються види грошових знаків, які застосовуються в обігу, але при цьому не дається визначення грошей як таких.

У кожному окремо взятому випадку застосування грошей зумовлюється притаманними їм властивостями, які сприяють виникненню, зміні та припиненню різного роду суспільних відносин в економічній, політичній та соціальній сферах. При цьому ті чи інші властивості грошей спричиняють конкретні напрямки їх впливу на організацію процесів суспільного відтворення, що у свою чергу зумовлює вибір і застосування державою певного набору правових засобів і способів у його регуляторній політиці.

Роль грошей необхідно сприймати як органічну єдність виконуваних ними в процесі відтворення у народному господарстві функцій. А самі функції грошей при цьому слід розглядати як основні напрямки їх впливу на процеси організації суспільного виробництва, розподілу, обміну, а також обігу і споживання.

На цей час не існує загальноприйнятого уявлення про кількість виконуваних грошима функцій та їх зміст. Це питання є дискусійним та ще не знайшло свого остаточного вирішення. У вітчизняній економічній науці традиційно виділялися п'ять головних функцій: 1) міра вартості; 2) засіб обігу; 3) засіб платежу; 4) засіб нагромадження; 5) світові гроші, що були наслідком панування в СРСР марксистського

---

[1] Лунц, Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве [Текст] / Л. А. Лунц. – М. : Статут, 1999. – С. 23.

[2] Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

[3] Див., напр.: Про систему валютного регулювання і валютного контролю [Текст] : Декрет Каб. Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

світогляду. Інші точки зору на той час розцінювалися як антинаукові. Але навіть у радянській літературі висловлювалися відмінні від традиційної точки зору з приводу кількості грошових функцій. Спектр поглядів щодо цього питання дуже широкий – багато фахівців у своїх наукових працях виокремлюють іншу кількість функцій грошей, ніж п'ять.

Оглядово проілюструємо значення окремих функцій грошей для організації фінансової діяльності держави та її правового регулювання.

Базовою в системі основних напрямків впливу грошей на процеси суспільного відтворення є виконувана ними функція міри вартості (засобу виміру, мірила цінності, одиниці обліку чи одиниці масштабу), оскільки вона відбиває квінтесенцію економічної природи вартісного еквівалента, що виражається у здатності грошей порівнювати різні товари, роботи, послуги. Функція грошей як міри вартості може мати різні найменування, але зміст її зводитиметься до можливості грошей виражати і порівнювати вартість благ, які мають споживчі властивості.

Для забезпечення виконання грошима функції міри вартості держава в законодавчому порядку вводить масштаб цін, встановлюючи відповідну грошову одиницю розрахунків – національну валюту. Масштаб цін відіграє важливу технічну роль при виконанні грошима функції міри вартості[1].

У законодавстві і літературі грошову одиницю конкретної країни звичайно іменують валютою (лат. *valere* – коштувати, італ. *valuta* – буквально ціна, вартість). Саме вона відіграє провідну роль при зіставленні вартості товарів (робіт, послуг) і відповідно встановленні їхніх цін, що, однак, за певних обставин не позбавляє учасників економічних відносин можливості застосування й інших форм вартісних еквівалентів, наприклад, іноземної валюти чи грошових сурогатів. Але така можливість істотно обмежується державою в законодавчому порядку і у разі реалізації на практиці в офіційному секторі економіки, як правило, спричиняє застосування складних механізмів перерахунку цін за здійсненими операціями для їх вираження в прийнятій державою грошовій одиниці. Звичайно такі дії держави зумовлені, з одного боку, фіскальними інтересами, а з другого – необхідністю забезпечення стабільності національної грошової одиниці як неодмінної умови стійкості грошового обігу.

За допомогою цієї функції втілюється в життя фінансовий облік взагалі та податковий зокрема. Цей основний напрямок впливу грошей

---

[1] Лагутін, В. Д. Гроші та грошовий обіг [Текст] : навч. посіб. – 2-ге вид., переробл. і допов. / В. Д. Лагутін. – К. : Знання, КОО, 1999. – С. 18, 19.

на процеси організації економічних відносин зумовив зміст закріплених у ст. 1 Закону України від 16 липня 1999 р. «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність» таких категорій, як «активи», «економічна вигода», «зобов'язання», «первинний документ», «фінансова звітність», «облікова політика», що дають можливість усвідомити результати діяльності фізичних і юридичних осіб. Аналогічно у ст. 14 Податкового кодексу України закріплено визначення термінів «базова ставка фрахту», «балансова вартість основних засобів, інших необоротних активів», «звичайна ціна» та ін.

Функція грошей як міри вартості має й інше значення для фінансової діяльності держави, оскільки вона лежить в основі такого елемента механізму справляння обов'язкових платежів, як ставка податку, визначення якої дається у ст. 25 Податкового кодексу України. Використання державою грошей як міри вартості для потреб правового регулювання у сфері фінансової діяльності зазначеними способами не обмежується, можна навести й інші приклади.

З функцією грошей як міри вартості нерозривно пов'язана функція грошей як засобу обігу. Остання виявляється при обміні товарів, що здійснюється за допомогою грошей. У цьому процесі в економічному обороті ідеальна міра вартості перетворюється на реальний засіб платежу. Така властивість грошей є важливим фундаментальним елементом для правового регулювання фінансової діяльності держави. Саме врахування метаморфози $Т - Г - Т$ є наріжним каменем потреби держави в грошах як транзитному засобі, що здатен доставити необхідні для її функціонування матеріальні блага і трудові ресурси. При цьому процес грошового обігу для фінансової діяльності держави необхідно розглядати як системоутворююче явище. Його головна особливість виявляється в безперервності руху грошей.

Саме ця стабільність породжує прагнення держави до постійної акумуляції коштів з метою забезпечення притаманних їй завдань і функцій. У цьому зв'язку фінансову діяльність також необхідно розглядати як діяльність постійну, систематичну. Разом з тим системність здійснюваних державою дій виявляється не тільки в збиранні коштів. Вона передбачає також ефективність і цільову спрямованість їх використання, оскільки гроші як засіб обігу повинні мати здатність перетворюватися на необхідні державі товари, роботи та послуги, що виявляється у змісті і спрямованості передбачених нормами права організаційних і контрольних дій уповноважених органів. У результаті

функція грошей як засобу обігу матеріалізується в практичних діях держави, які знаходять правове оформлення в такому фінансово-плановому акті, як закон про Державний бюджет.

Гроші як засіб платежу відіграють важливу роль при оподаткуванні. Ця функція грошей сприяє практичній реалізації методу встановлення обов'язкових платежів, який неодноразово ставав об'єктом дослідження в спеціальній літературі. Виконуючи цю функцію при стягненні податків, гроші здійснюють самостійний рух, відокремлений від руху товарів. При цьому гроші переходять від платника до держави (територіальної громади) без будь-якого зустрічного еквівалента, що чітко відбиває зміст ст. 6 Податкового кодексу України.

Важливим виявом функції грошей як засобу платежу для правового впорядкування фінансових відносин є встановлення державою законного платіжного засобу. Вводячи спеціальний правовий режим для обігу конкретних платіжних засобів, держава, як правило, встановлює для всіх фізичних і юридичних осіб обов'язок сплачувати податки та збори саме такими коштами. Здійснення платежу за податками та зборами за допомогою інших коштів є неналежним виконанням фінансових обов'язків.

Крім наведеного, значення законного платіжного засобу в сфері фінансової діяльності держави полягає також у тому, що, вимагаючи від зобов'язаних осіб здійснення платежів тільки певними коштами, держава сама користується виключно ними в усіх своїх внутрішніх платежах.

Вагоме значення для правового регулювання фінансової діяльності держави має також виконувана грошима функція засобу нагромадження (заощадження). Використання грошей державою надає останній можливість мінімізації суспільно необхідних витрат її функціонування, пов'язаних із збереженням і транспортуванням зібраних матеріальних ресурсів, що, однак, не позбавляє необхідності планувати свої доходи і витрати, а також вирішувати завдання, пов'язані із забезпеченням схоронності грошових надходжень і найбільш раціонального використання наявних надлишків. Таке планування в сучасних умовах здійснюється в рамках державного і місцевих бюджетів та різноманітних державних цільових фондів, порядок формування та використання коштів яких визначаються відповідними актами законодавства.

Але цим вплив функції грошей як засобу заощадження на правове регулювання фінансових відносин не обмежується. Обов'язково необ-

хідно відзначити зумовленість застосування у сфері фінансової діяльності держави деяких прямих податків, об'єктом обкладання якими є результати господарської чи іншої діяльності фізичних та юридичних осіб, що визначаються як прибуток чи доходи.

Необхідно також мати на увазі, що заощадження і нагромадження фізичних та юридичних осіб є, крім іншого, об'єктом правового впливу держави з метою забезпечення її необхідними ресурсами за допомогою кредитних та страхових механізмів. Серед форм і методів перерозподілу частини доходів населення можна виокремити: залучення заощаджень населення через державні позики, внески (депозити) в банки та інші фінансово-кредитні установи, страхові платежі. Через кредитні та страхові механізми населення добровільно надає на певний час державі частину своїх доходів.

Крім того, вияв функції грошей як засобу заощадження має місце й через встановлення обов'язку збереження коштів господарюючих суб'єктів на рахунках у банківських установах, а бюджетних установ – на рахунках Державного казначейства України, що передбачено ст. 31 Закону України «Про Національний банк України».

Щодо традиційно виокремлюваної в радянській економічній науці п'ятої функції грошей – функції світових грошей, слід вказати, що аналіз її змісту в сучасних умовах дає змогу висловити сумнів в обґрунтованості такого виділення. Коли йдеться про світові гроші, ми маємо справу із міжнародними платіжними засобами, застосування яких робить можливим проведення міжнародних розрахунків. Враховуючи, що Паризькою угодою 1867 р. єдиною формою світових грошей було визнане золото, в економічній теорії і практиці міжнародних розрахунків цьому дорогоцінному металу тривалий час приділялася особлива увага, що не могло не позначитися на особливостях правового регулювання операцій, пов'язаних з його видобутком, переробленням, збереженням, переміщенням та обігом. Однак у ході поступової демонетизації золото багато в чому втратило свої позиції і в даний час розглядається лише як один із високоліквідних активів.

Водночас, виступаючи вартісними еквівалентами особливого роду, так званими зовнішніми грошима, національні валюти та інші загальновизнані високоліквідні активи дозволяють перерозподіляти вартість на міжнародному рівні, обслуговуючи на світовому ринку так звану «інтернаціональну вартість». Така особливість застосування грошей викликала до життя фінансові правовідносини особливого роду – валютні.

Особливості об'єкта валютних правовідносин і сфери їх реалізації були причинами вироблення та встановлення державою особливого правового режиму їх здійснення. В Україні юридичною базою впровадження такого режиму, поряд із Конституцією, є Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», яким визначено загальні принципи валютного регулювання, повноваження державних органів, функції банків та інших фінансово-кредитних установ у регулюванні валютних операцій, права і обов'язки суб'єктів валютних відносин, порядок здійснення валютного контролю, відповідальність за порушення валютного законодавства.

Багато в чому зміст і спрямованість правового впливу держави в цій сфері спричинені наявністю у деяких країнах специфічних пільгових умов оподаткування, а також широких можливостей приховування коштів в іноземних банках та інших фінансово-кредитних установах. Такі зловживання резидентів України призводять до ненадходження в країну значних за обсягом коштів, що у свою чергу зменшує бюджетні доходи, а також негативно позначається на платіжному балансі країни і як наслідок – на стабільності її грошової одиниці. Цим, головним чином, і визначаються цілі й завдання банківського та експортно-імпортного контролю.

Крім цього, у сфері валютних правовідносин особливу увагу держава приділяє питанням правового регулювання встановлення курсу національної валюти щодо іноземних. У даний час Україна вже має достатній досвід такої діяльності. Проте зауважимо, що стійкість національної валюти не можна забезпечити виключно правовими приписами та державним адмініструванням її офіційного чи біржового курсу до іноземних грошей.

§ 2. Поняття та структура грошового обігу

Фінансова діяльність держави, яка має безперервний, постійний характер, може спиратися і базуватися також тільки на адекватному економічному явищі, що уособлює безперервність руху мінової вартості. Цій ознаці відповідає грошовий обіг, правове регулювання якого зумовлюється потребами організації фінансової діяльності держави та їй підпорядковується. У свою чергу це визначає провідну роль у правовому регулюванні грошового обігу норм фінансового права.

Грошовий обіг як об'єкт фінансово-правового регулювання являє собою безперервний рух грошей при виконанні ними своїх функцій у готівковій та безготівковій формах, який обслуговує реалізацію товарів, а також нетоварні платежі і розрахунки в господарстві. Йому притаманні певні ознаки. По-перше, динамічною ознакою грошового обігу є здійснювані у його межах рух, переміщення певних цінностей. По-друге, такими рухомими цінностями є гроші (матеріальна ознака). По-третє, обертаючись, гроші виконують певні функції в економіці (функціональна ознака). По-четверте, рух грошей передбачає визначеність меж його реалізації відповідно у просторі, за колом осіб та в часі (організаційна ознака). По-п'яте, грошовому обігу притаманні юридична оформленість і врегульованість його виявів, будови, складових елементів тощо (правова ознака).

Забезпечення безперервності руху грошей, його автоматизму є і однією з головних цілей фінансової діяльності держави, і одним із засобів її здійснення, оскільки будь-яка держава є постійно діючим механізмом, а оскільки потреби держави в коштах для виконання притаманних їй функцій і вирішення існуючих завдань безперервні, то це спричиняє об'єктивну необхідність у безперебійному наповненні та витратах відповідних централізованих і децентралізованих фондів. Забезпечуючи власні потреби, держава у процесі здійснення фінансової діяльності сприяє безперервності грошового обігу і як особливому економічному процесу, і як сфері суспільного відтворення, забезпечуючи кругообіг вартості в економіці.

Структурно грошовий обіг залежно від площин руху грошей поділяється на вертикальний та горизонтальний, відбиваючи особливості напрямків діяльності держави: 1) емісійну роботу центрального банку; 2) організацію розрахунково-касових та кредитних відносин в економіці країни.

Централізм в управлінні грошовим обігом визначає певний комплекс застосовуваних державою регулятивних прийомів і засобів, у тому числі правових, які забезпечують досягнення бажаного для суспільства результату – стабільного механізму товарообміну та розрахунків.

Суспільні відносини, пов'язані з організацією функціонування грошового обігу є різновидом фінансових правовідносин, оскільки, по-перше, вони виникають із приводу встановлення та впровадження в економіку і забезпечення функціонування специфічних вартісних еквівалентів – грошей, без яких неможливо уявити саму фінансову

діяльність держави, оскільки такі кошти є об'єктом фінансових правовідносин; по-друге, такі суспільні відносини є не просто формою вияву організуючого впливу держави на процеси суспільного відтворення з метою створення і функціонування централізованих та децентралізованих фондів коштів, в основі якої лежить практичне застосування функцій і форм грошей, а є їх владно-майновим фундаментом; по-третє, з огляду на особливе значення грошових форм і функцій грошей, використовуваних державою з метою організації фінансової діяльності, розглядувані суспільні відносини застосовуються відносно як кожного окремо взятого фонду коштів, так і усієї їх системи в цілому. Поза законодавчо встановленою державою грошовою системою, поза зв'язком із реальними виявами функцій грошей і без застосування сучасних інституційованих грошових форм неможлива діяльність жодного фонду.

Імперативний характер регулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією функціонування грошового обігу, об'єктивно визначається низкою ознак: 1) характер правового регулювання даної групи суспільних відносин зумовлюється публічним інтересом до організації безупинного руху грошей у суспільстві через панування товарно-грошових відносин; 2) правові норми, що регулюють порядок визначення валюти платежу, форми, стандарти та процедури здійснення розрахунків, є імперативними і не припускають корегування на розсуд учасників таких відносин; 3) коло учасників відносин з організації і здійснення розрахунків, міра «автономності» їх дій, специфіка способу взаємозв'язку їх прав і обов'язків мають виключно високий ступінь визначеності; 4) імперативний метод правового регулювання грошового обігу забезпечує його організаційну єдність і як економічного процесу, і як сфери суспільного відтворення; 5) порушення імперативних приписів у цій сфері суспільних відносин тягне за собою, як правило, не цивільно-правову відповідальність, а передбачає застосування до порушників комплексу заходів фінансово-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності.

Імперативний метод правового регулювання грошового обігу і як особливого економічного процесу, і як сфери суспільного відтворення, де цей процес проходить, використовується для створення необхідних і достатніх умов безперервності руху грошей в економіці. Держава за допомогою права створює організоване середовище, яке передбачає наявність відповідних органів, необхідних інструментів, способів, засобів, правил, стандартів та процедур.

Згідно зі ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються 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 та зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види та типи.

Специфіка системи суспільних відносин, пов'язаних з організацією та функціонуванням грошового обігу як об'єкта фінансово-правового регулювання, визначає принципи, способи та типи правового регулювання, безпосередньо впливає на зміст і спрямованість системи відповідних правових норм, які являють собою *фінансово-правовий інститут грошового обігу*. Його можна визначити як складову частину фінансово-правової галузі, що становить певну сукупність взаємопов'язаних фінансово-правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей у різних формах їх матеріального буття, з одного боку, та у відповідних сферах, секторах, площинах і каналах руху в економіці – з другого.

Впроваджена в Україні модель організації грошового обігу пов'язана з формуванням трирівневої системи правового регулювання. Перший рівень утворюють норми Конституції України, яка є основою для розвитку спеціального законодавства, що регулює грошовий обіг. Другий рівень складають спеціальні закони, які безпосередньо відбивають специфіку структурування грошового обігу. Серед них можна вказати закони України «Про Національний банк України», «Про платіжні системи і переказ грошей в Україні», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму».

Їх зміст деталізується на третьому рівні правових регуляторів, який охоплює нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Нацбанку України, Мінфіну України, інших міністерств і відомств. Остання група актів законодавства деталізує норми законів, безпосередньо визначає можливості застосування відповідних форм грошових розрахунків, порядок і умови їх реалізації. Але, з огляду на особливості компетенції Нацбанку України як центрального банку країни, саме акти цього органу утворюють фундамент правового регулювання відповідних форм грошового обігу.

§ 3. Правові засади організації грошової системи України

Традиційно під *грошовою системою держави* розуміють установлену державою форму організації грошового обігу. Грошова система, як складне соціальне явище, охоплює низку взаємопов'язаних історично змінюваних елементів. У науці усталеним є розчленовування грошової системи на складові залежно від функціональних особливостей елементів, що достатньою мірою дозволяє оцінити сутність і специфіку досліджуваного явища. Зокрема, виокремлюються такі елементи: грошова одиниця, масштаб цін, види грошових знаків, порядок емісії грошей, статус національної та іноземних валют, форми грошового обігу, встановлення межі використання готівки і проведення безготівкових розрахунків, державні органи, що регулюють та контролюють грошовий обіг, тощо.

Основною характерною ознакою сучасних грошових систем є оформлена правовими засобами жорстка централізація емісії грошових знаків. Як правило, ця функція покладається на центральні банки держав. Грошову систему України також побудовано на таких засадах, оскільки згідно з ч. 1 ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» виключне право введення в обіг (емісія) гривні і розмінної монети, організація їх обігу і вилучення з обігу належать Нацбанку України.

Грошовою одиницею України відповідно до ст. 99 Конституції України є гривня. Згідно з ч. 3 ст. 32 Закону України «Про Національний банк України» офіційне співвідношення між гривнею і золотом чи іншими дорогоцінними металами не встановлюється. Гривня як грошова одиниця України є єдиним законним платіжним засобом в Україні, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України для проведення переказів та розрахунків. Випуск та обіг на території України інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу платежу забороняються.

Кошти в Україні існують у готівковій формі (формі грошових знаків) або у безготівковій формі (формі записів на рахунках у банках). Це встановлено ст. 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні». Однак слід мати на увазі, що згідно зі ст. 15 цього Закону можлива циркуляція і електронних грошей як одиниць вартості, які зберігаються на електронному пристрої, приймаються як засіб

платежу іншими особами, ніж та, яка їх випускає, і є грошовим зобов'язанням цієї особи, що виконується в готівковій або безготівковій формі.

Випускати електронні гроші може виключно банк. Банк, що випускає електронні гроші, бере на себе зобов'язання з їх погашення. Емісія таких коштів здійснюється шляхом їх надання користувачам або комерційним агентам в обмін на готівкові або безготівкові кошти. Це вказує на особливу правову природу та сутність таких розрахункових засобів, відмінну від готівки та безготівкових коштів, що емітуються Нацбанком України.

Суттєвим для характеристики грошової одиниці як елемента грошової системи є також те, що вона поєднує в одне ціле всі грошові знаки, котрі випускаються в обіг. Таке об'єднання не є простою сумою номіналів вироблених і випущених в обіг коштів. Його сутність полягає в об'єднанні якісно різних грошових знаків з погляду як економічного змісту, так і правового режиму, оскільки останні виражаються в законодавчо встановленій загальній для них грошовій одиниці чи її фракції (від лат. *fractio* – розламування, частка, частина). Так, згідно з ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Національний банк України» гривня дорівнює 100 копійкам.

Види грошових знаків являють собою позначення грошей, що мають законну платіжну чинність, та їх номінали. За п. 3.2 ст. 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» грошові знаки випускаються у формі банкнот і монет, що мають зазначену на них номінальну вартість. Постановою Президії Верховної Ради України від 10 грудня 1991 р. № 1952-XII «Про затвердження найменування і характерних ознак грошової одиниці України»[1] були встановлені загальні зовнішні ознаки гривні та її купюрна будова.

Відповідно до Указу Президента України від 25 серпня 1996 р. № 762/96 «Про грошову реформу в Україні»[2] з 2 вересня 1996 р. в обіг було введено банкноти достоїнством 1, 2, 5, 10, 20, 50 та 100 гривень і розмінна монета номіналом 1, 2, 5, 10, 25 і 50 копійок. У подальшому стали застосовуватися банкноти номіналом 200 та 500 гривень, а також монети в 1 гривню. Нацбанк України також здійснює емісію пам'ятних і ювілейних монет різного номіналу.

---

[1] Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 146.

[2] Уряд. кур'єр. – 1996. – № 161–162. – С. 2.

Зазначені 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 Україні (затверджене постановою Правління Нацбанку України від 15 грудня 2004 р. № 637 з наступними змінами)[1], 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 в господарських відносинах, *пріоритетно в безготівковій формі*, а також у готівковій формі (з додержанням чинних обмежень) у порядку, встановленому законодавством України.

Такі готівкові розрахунки здійснюються підприємствами (підприємцями) між собою та з фізичними особами, які не здійснюють підприємницької діяльності, через касу за рахунок як готівкової виручки, так і 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 декількома платіжними документами встановлюється постановою Правління Нацбанку України. На цей час вона дорівнює десять тисяч гривень[2]. Платежі понад зазначену граничну суму проводяться виключно в безготівковій формі. Кількість підприємств (підприємців), з якими здійснюються розрахунки протягом дня, не обмежується.

Такі обмеження стосуються також розрахунків готівкою між підприємствами в оплату за товари, що придбані на виробничі (господарські) потреби за рахунок коштів, одержаних за спеціальними корпоративними платіжними засобами, але вони не поширюються на: а) розрахунки підприємств (підприємців) з фізичними особами, бюджетами та державними цільовими фондами; б) добровільні по-

---

[1] Офіц. вісн. України. – 2005. – № 3. – С. 186.

[2] Див.: Пункт 1 постанови Правління Нацбанку України від 9 лютого 2005 р. № 32 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 16. – Ст. 851.

жертвування та благодійну допомогу; в) використання коштів, виданих на відрядження.

Підприємства можуть тримати в позаробочий час у своїх касах готівкову виручку (готівку) в межах, що не перевищують установлений ліміт каси. Готівкова виручка (готівка), що перевищує встановлений ліміт каси, обов'язково здається до банків для її зарахування на банківські рахунки. Відокремлені підрозділи підприємств – юридичних осіб можуть здавати готівкову виручку (готівку) безпосередньо до кас таких юридичних осіб або до будь-якого банку для її переказу і зарахування на банківські рахунки зазначених юридичних осіб. За відсутності банків готівкова виручка (готівка) для переказу на банківські рахунки підприємства може здаватися до операторів поштового зв'язку та небанківських фінансових установ, які мають ліцензію Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України на здійснення переказу коштів.

Готівкова виручка (готівка) здається самостійно або через відповідні служби, яким згідно із законодавством України надано право на перевезення валютних цінностей та інкасацію коштів. Здавання також може здійснюватися для зарахування на будь-який банківський рахунок підприємства (підприємця) на його вибір.

Особливе значення для організації грошового обігу має Закон України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» в редакції Закону від 1 червня 2000 р. № 1776-III[1]. Основна ідея цього нормативно-правового акта полягає у суцільній реєстрації угод, здійснюваних суб'єктами господарювання з використанням готівкової форми розрахунків та/або в безготівковій формі (із застосуванням платіжних карток, платіжних чеків, жетонів тощо). Такий облік має здійснюватися через належним чином зареєстровані реєстратори розрахункових операцій, що являють собою пристрій або програмно-технічний комплекс, в якому реалізовані фіскальні функції і який призначений для реєстрації розрахункових операцій при продажу товарів, операцій з купівлі-продажу іноземної валюти або реєстрації кількості проданих товарів. До реєстраторів розрахункових операцій належать: електронний контрольно-касовий апарат, електронний контрольно-касовий реєстратор, комп'ютерно-касова система, електронний таксометр, автомат з продажу товарів та інші подібні пристрої.

---

[1] Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 38. – Ст. 315.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» суб'єкти господарювання, які здійснюють розрахункові операції в готівковій та/або в безготівковій формі (із застосуванням платіжних карток, платіжних чеків, жетонів тощо), при продажу товарів (наданні послуг) у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг зобов'язані:

– проводити розрахункові операції на повну суму покупки (надання послуги) через зареєстровані, опломбовані у встановленому порядку та переведені у фіскальний режим роботи реєстратори розрахункових операцій з роздрукуванням відповідних розрахункових документів, що підтверджують виконання розрахункових операцій;

– видавати особі, яка одержує або повертає товар, одержує послугу або відмовляється від неї, розрахунковий документ встановленої форми на повну суму проведеної операції;

– застосовувати виключно ті реєстратори розрахункових операцій, що включені до Державного реєстру реєстраторів розрахункових операцій;

– забезпечувати цілісність пломб реєстратора розрахункових операцій та незмінність його конструкції та програмного забезпечення;

– забезпечувати зберігання використаних книг обліку розрахункових операцій та розрахункових книжок протягом трьох років після їх закінчення;

– вводити в експлуатацію, проводити технічне обслуговування, ремонтувати реєстратори розрахункових операцій через центри сервісного обслуговування у встановленому порядку;

– надавати покупцю товарів за його вимогою чек, накладну або інший письмовий документ, що засвідчує передання права власності на них від продавця до покупця.

У сукупності з іншими передбаченими законодавством заходами протидії тіньовій економіці, такими як встановлення ліміту залишку готівки у касі на кінець робочого дня, вимогою про обов'язкове включення в розрахункові документи номерів ідентифікаційних кодів фізичних осіб – платників податків і обмеженням можливої кількості операцій, здійснюваних з використанням готівки, реєстрація розрахункових операцій утворює твердий режим контролю за веденням підприємницької діяльності, виявленням реальних доходів як юридичних, так і фізичних осіб, пересуванням грошових мас.

Науково-технічний прогрес на цей час зумовив переважне застосування безготівкового способу розрахунків в економічних відносинах. Відбулося законодавче визнання коштів на рахунках і внесках як самостійної форми існування грошей. *Види безготівкових розрахунків* визначаються законами та прийнятими на їх основі нормативно-правовими актами Нацбанку України, якими встановлюються загальні правила, види і стандарти розрахунків клієнтів банків та банків у грошовій одиниці України на території України, що здійснюються за участю банків. Так, згідно з п. 1.13 Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті (затверджена постановою Нацбанку України від 21 січня 2004 р. № 22) під час здійснення розрахунків можуть застосовуватися такі види платіжних інструментів: меморіальний ордер; платіжне доручення; платіжна вимога-доручення; платіжна вимога; розрахунковий чек; акредитив; інкасове доручення (розпорядження).

Також передбачено можливість використання векселів 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.

Банк під час здійснення розрахункових операцій застосовує платіжні інструменти, що визначені нормативно-правовими актами Нацбанку України та внутрішніми процедурами банку.

Сутність і природа руху безготівкових коштів ґрунтуються на такому явищі, як документообіг, котрий 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 рахунків, яка відкривається клієнтам банками. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» банки мають право відкривати своїм клієнтам вкладні (депозитні), поточні та кореспондентські рахунки.

Вкладний (депозитний) рахунок відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання коштів, що передаються клієнтом банку в управління на встановлений строк та під визначений процент (дохід) відповідно до умов договору.

Поточний рахунок відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання коштів і здійснення розрахунково-касових опе-

рацій за допомогою платіжних інструментів відповідно до умов договору та вимог законодавства України.

Кореспондентський рахунок відкривається одним банком іншому банку для здійснення міжбанківських переказів.

Кореспондентські рахунки відкриваються шляхом установлення між банками кореспондентських відносин у порядку, що визначається Нацбанком України, та на підставі відповідного договору.

Особливості режимів функціонування вкладних (депозитних), поточних та кореспондентських рахунків визначаються нормативно-правовими актами Нацбанку України та договорами, що укладаються клієнтами та обслуговуючими їх банками.

Зарахування коштів на рахунок клієнта здійснюється шляхом як внесення їх у готівковій формі, так і переказу коштів у безготівковій формі з інших рахунків.

Клієнт, виходячи з технічних можливостей своїх та обслуговуючого банку, може подавати до банку розрахункові документи як на паперових носіях, так і у вигляді електронних розрахункових документів, використовуючи системи дистанційного обслуговування. Спосіб подання клієнтом документів до банку передбачається в договорі банківського рахунку.

Дистанційне обслуговування рахунку клієнт може здійснювати за допомогою систем «клієнт-банк», «клієнт-Інтернет-банк», «телефонний банкінг» тощо. Програмне забезпечення систем дистанційного обслуговування має відповідати вимогам законодавства, в тому числі нормативно-правових актів Нацбанку, які ставляться до технології та захисту електронних банківських розрахунків.

Слід зазначити, що разом з банківською системою рівнобіжно функціонує й система казначейських рахунків. Згідно з п. 1.2 Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України (затверджено наказом Мінфіну України від 22 червня 2012 р. № 758) передбачено такі види рахунків:

– *бюджетні рахунки* – рахунки, які відкриваються в органах Казначейства для забезпечення казначейського обслуговування коштів державного та місцевих бюджетів;

– *бюджетні рахунки для зарахування надходжень* (рахунки за надходженнями) – рахунки для зарахування доходів бюджетів, надходжень в частині повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, у тому

числі залучених державою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міськими радами) або під державні (місцеві) гарантії;

– *бюджетні рахунки для операцій з бюджетними коштами* – рахунки для здійснення операцій з бюджетними асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у державному та місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів. Бюджетні рахунки для операцій з бюджетними коштами поділяються на особові рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів, реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів, рахунки одержувачів бюджетних коштів, рахунки для обліку операцій по загальнодержавних витратах, рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами;

– *інші бюджетні рахунки* – рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави та в інших випадках, визначених нормативно-правовими актами;

– *небюджетні рахунки* – рахунки, які відкриваються органами Казначейства у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів, підприємствам, установам, організаціям та фізичним особам – підприємцям за операціями, що не належать до операцій з виконання бюджетів;

– *особові рахунки* – рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку руху коштів, виділених із загального та/або спеціального фондів місцевих бюджетів для розподілу між розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів, а також відокремленими структурними підрозділами розпорядників коштів місцевих бюджетів;

– *рахунки для обліку операцій по загальнодержавних витратах* – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів для здійснення загальнодержавних витрат;

– *рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів* – рахунки, які відкриваються для обліку операцій з фінансування бюджетів, передбачених законом про Державний бюджет України та рішеннями про місцеві бюджети;

– *рахунки одержувачів бюджетних коштів* – рахунки, які відкриваються одержувачам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету загального та/або спеціального фондів для обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів;

– *рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами* – рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів для обліку руху коштів загального та/або спеціального фондів місцевих бюджетів за міжбюджетними трансфертами;

– *реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів* – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання загального фонду кошторисів;

– *спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів* – рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторисів.

Бюджетні рахунки відкриваються щорічно на початок нового бюджетного періоду відповідно до закону про Державний бюджет України та рішень про місцеві бюджети. У разі неприйняття або несвоєчасного прийняття закону про Державний бюджет України відкриваються рахунки попереднього бюджетного періоду. Спеціальні реєстраційні рахунки, на яких зберігаються залишки коштів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення, відкриваються у наступному бюджетному періоді відповідно до законодавства.

Рахунки відкриваються згідно з планом рахунків бухгалтерського обліку виконання Державного та місцевих бюджетів, затвердженим у порядку, встановленому відповідно до законодавства. Усі відкриті рахунки (бюджетні та небюджетні) реєструються в книзі відкритих рахунків, яка ведеться органами Казначейства.

Розрахунково-касове обслуговування клієнтів здійснюється органами Казначейства відповідно до умов договорів та додаткових договорів між органом Казначейства і клієнтами.

Ще одним елементом грошової системи є *методи стабілізації валют*: реставрація, девальвація, ревальвація (реваloризація), деномінація та нуліфікація. Також не можна забувати і про те, що мають місце і змішані методи стабілізації. Такі заходи державного впливу в літературі також іменують грошовими реформами (франц. *rèforme*, від лат. *reformare* – перетворювати), які визначаються як повне чи часткове перетворення державою своєї грошової системи.

Проведення будь-якої грошової реформи ніколи не зводилося лише до видання того чи іншого законодавчого акта. Останній є юридичним фактом, стимулом, що породжує конкретні суспільні відносини, реалізація яких забезпечує досягнення цілей і вирішення завдань, визначених законодавцем. Унаслідок дії юридичних норм у ході грошових реформ вилучаються з обігу знецінені паперові гроші, випускаються нові грошові знаки, змінюються грошові одиниці, відбувається перехід від однієї грошової системи до іншої тощо.

Залежно від цілей перебудови розрізняють декілька видів грошових реформ: 1) створення нової грошової системи у зв'язку з переходом до іншого грошового товару або виду грошей чи зміною державного устрою; 2) часткова зміна грошової системи з метою впорядкування грошового обігу чи стабілізації грошей; 3) проведення заходів щодо стабілізації грошового обігу без видимої зміни самого устрою грошової системи з метою стримування інфляції.

Грошова реформа в Україні належить до реформ першого виду, оскільки її головною метою було створення нової національної грошової системи, а не перетворення старої – радянської, яка зазнала краху. Аналізування фактичних обставин суспільно-політичного і економічного життя України, а також змісту нормативних актів 1990–1996 рр. дає змогу відзначити, що введення в обіг гривні ознаменувало завершення процесу створення основних елементів української національної грошової системи та її стабілізацію. І хоча заходи, які здійснювалися в ході грошової реформи, не мали програмної цілісності, все ж таки вони поєднувалися однією генеральною метою – створенням на базі нової національної валюти стійкого механізму грошового обігу.

Грошова реформа в Україні була проведена в декілька етапів. Початок першого етапу збігається з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка передбачала можливість введення власної валюти.

Його логічним наслідком є другий етап, що розпочався з 22 жовтня 1990 р. введенням карток споживача з купонами, які лімітували можливість застосування радянських грошей на території України.

Третій етап як еволюційний перехід від карткової системи регулювання до сурогатної валюти пов'язаний зі спробою застосування з 3 липня 1991 р. штемпельованих радянських карбованців.

Наступний, четвертий етап бере свій початок 9 вересня 1991 р., коли Президією Верховної Ради УРСР було ухвалене рішення про застосування в готівковому обігу України власної тимчасової валюти, що й відбулося 10 січня 1992 р., коли з'явився купон багаторазового використання, що обертався нарівні з радянською валютою.

Початок п'ятого етапу датується 1 квітня 1992 р. і відбиває зміцнення сурогатної української валюти, яка на цей час уже домінувала в готівковому обігу.

Шостий етап розпочинається з 7 листопада 1992 р. і знаменує собою остаточне зміцнення тимчасової української валюти в економіці країни, оскільки це пов'язано з виведенням з безготівкового обігу України карбованця (рубля), яке реально відбулося 12 листопада 1992 р.

Сьомий етап (початок з 25 серпня 1996 р.) уособлює досягнення однієї із стратегічних цілей державного будівництва в Україні – введення визначеної Конституцією нової національної валюти країни – гривні[1]. Таким чином, був завершений процес установлення основного елемента грошової системи держави, з яким пов'язується завершення грошової реформи в Україні.

Контрольні питання

1. Визначте сутність та функції грошей.
2. Розкрийте поняття грошового обігу.
3. Якою є структура грошового обігу?
4. Охарактеризуйте специфіку інституту грошового обігу.
5. Яка грошова система держави?
6. Якою є грошова одиниця України?
7. Назвіть види грошових знаків.

[1] Про грошову реформу в Україні [Текст] : Указ Президента України від 25.08.1996 р. № 762/96 // Уряд. кур'єр. – 1996. – № 161–162. – С. 2.

Розділ 15

Платіжні системи та переказ коштів

§ 1. Поняття платіжних інструментів

Правове регулювання обігу коштів залежить від форми, в якій він здійснюється. Особливі режими їх обігу визначаються готівковою чи безготівковою формою. Перша із них обумовлює обіг коштів у формі грошових знаків (банкнот та монет), які емітуються згідно із законодавством України та мають позначену на них номінальну вартість. Єдиним законним платіжним засобом в Україні є гривня як грошова одиниця України, яка приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України для проведення переказів та розрахунків. Безготівковий обіг коштів здійснюється у формі записів на рахунках у банках (ст. 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»[1]) (далі – Закон)).

Банки мають право відкривати рахунки як резидентам, так і нерезидентам України. Умови відкриття рахунків передбачаються в договорі, що укладається між банком та його клієнтом – власником рахунку. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» клієнти банку можуть відкрити такі види рахунків:

а) вкладний (депозитний) рахунок – рахунок, який відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання коштів, що передаються клієнтом банку в управління на встановлений строк та під визначений процент (дохід);

б) поточний рахунок – рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання коштів і здійснення розрахунково-касових операцій за допомогою платіжних інструментів відповідно до умов договору;

в) кореспондентський рахунок – рахунок, що відкривається одним банком іншому банку для здійснення міжбанківських переказів.

Під *платіжним інструментом* розуміється засіб певної форми на паперовому, електронному чи іншому носії інформації, який використовується для ініціювання переказів (п. 1.31 ст. 1 Закону).

---

[1] Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

Платіжні інструменти включають таке.

1. *Документи на переказ* (ст. 16 Закону). Цей різновид платіжних інструментів містить: а) розрахункові документи; б) документи на переказ готівки; в) міжбанківські розрахункові документи; г) кліринг-гові вимоги; ґ) інші документи, що використовуються в платіжних системах для ініціювання переказу. Форми цих документів, їх обов'язкові реквізити встановлюються нормативно-правовими актами Нацбанку України. Учасник платіжної системи підчас приймання електронних документів на переказ повинен здійснити перевірку електронного підпису та цілісності, достовірності, авторства документа на переказ.

Електронний документ на переказ має однакову юридичну силу з паперовим документом за умови наявності електронного підпису як його обов'язкового реквізиту. Електронний документ на переказ приймається до виконання лише у разі засвідчення його електронним підписом. Відповідальність за достовірність інформації, що міститься в реквізитах електронного документа, несе особа, яка підтвердила цей документ електронним цифровим підписом, в іншому разі – банк або інша установа – учасник платіжної системи.

Стаття 19 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» закріплює порядок та строки зберігання електронних документів, їх архіви. Строки зберігання та знищення таких документів не можуть бути меншими за строки, встановлені для паперових документів. Електронні документи мають зберігатися на носіях інформації, форма яких дозволяє перевірити цілісність, достовірність та авторство. В окремих випадках (в разі неможливості зберігання електронних документів протягом необхідного часу) мають бути застосовані заходи дублювання або періодичного копіювання таких документів.

2. *Електронні платіжні засоби* (ст. 14 Закону). Можуть існувати в будь-якій формі, на будь-якому носії, що дає змогу зберегти інформацію, на підставі якої можливо зробити електронний переказ. Емісія електронних платіжних засобів передбачає проведення операцій з випуску електронних платіжних засобів певної платіжної системи в межах України та може здійснюватися виключно банками, які уклали договір з відповідною платіжною організацією платіжної системи та одержали її дозвіл на виконання цих операцій. При цьому під електронним платіжним засобом розуміється платіжний інструмент, який

надає його держателю можливість за допомогою платіжного пристрою одержати інформацію про належні держателю кошти та ініціювати їх переказ.

Як платіжний пристрій можуть виступати банківський автомат, платіжний термінал, програмно-технічний комплекс самообслуговування і т. д. Головною вимогою до такого пристрою є надання можливості користувачеві здійснити операцію з ініціювання переказу коштів та виконати інші операції згідно з його функціональними можливостями. Найбільш поширеними різновидами платіжних пристроїв є банківські автомати та платіжні термінали. Банківський автомат являє собою програмно-технічний комплекс, який надає можливість держателю електронного платіжного засобу здійснити самообслуговування за операціями одержання коштів готівкою, внесення їх для зарахування на відповідні рахунки, одержання інформації щодо стану рахунків та виконання інших операцій згідно з його функціональними можливостями. Платіжний термінал є електронним пристроєм, який призначений для ініціювання переказу з рахунку (видавання готівки, одержання довідкової інформації, друкування документа за операцією) із застосуванням електронного платіжного засобу.

Електронний платіжний засіб має містити обов'язкові реквізити для можливості ідентифікації платіжної системи та емітента. Користувачами електронного платіжного засобу можуть бути як юридичні, так і фізичні особи, які укладають договір з банком щодо порядку та умов його використання. Використання електронних платіжних засобів передбачає діяльність щодо технологічного, інформаційного обслуговування суб'єктів господарювання та виконання розрахунків з ними за операції, які здійснені з використанням електронних платіжних засобів, – *еквайринг*. Еквайринг у межах України здійснюється виключно юридичними особами-резидентами, що уклали відповідний договір з платіжною організацією. В цих умовах за операціями між резидентами і нерезидентами на території України переказ між еквайрами і суб'єктами господарювання здійснюється виключно у гривнях відповідно до умов договору. Діяльність еквайра або емітента реалізується також у формі моніторингу, що є різновидом спеціального контролю. Цей метод контролю передбачає аналіз операцій, які здійснюються із застосуванням електронних платіжних засобів з метою виявлення помилкових або неналежних переказів та запобігання цьому.

Обслуговування обігу електронних платіжних засобів передбачає застосування таких методів:

а) *кліринг*. Клірингговий механізм забезпечує збирання, сортування, реконсиляцію та проведення взаємозаліку зустрічних вимог учасників платіжної системи, обчислення за кожним із них сумарного сальдо за визначений проміжок часу між загальними обсягами вимог та зобов'язань. Клірингговими установами виступають юридичні особи, які за результатами таких дій формують клірингові вимоги та надають інформаційні послуги. Клірингова вимога являє собою документ на переказ за результатами клірингу, на підставі якого шляхом списання або зарахування коштів на рахунки учасників платіжної системи проводяться взаєморозрахунки між ними;

б) *маршрутизація*. Застосування цього методу передбачає обмін даними між учасниками платіжної системи при виконанні операцій (у тому числі щодо переказу грошей).

Особливий режим випуску та використання закріплено за електронними грошима (ст. 15 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»), які визначаються як одиниці вартості, що зберігаються на електронному пристрої, приймаються як засіб платежу іншими особами, ніж особа, що їх випускає, і є грошовим зобов'язанням такої особи, що виконується в готівковій або безготівковій формі. Випуск електронних грошей здійснюється лише банком, який бере на себе зобов'язання з їх погашення та надає користувачам або комерційним агентам в обмін на готівкові або безготівкові кошти. На вимогу користувача банк, який випустив електронні гроші, зобов'язаний їх погашати. Банк має право здійснювати випуск електронних грошей, номінованих лише в гривні та на суму, яка не перевищує суму одержаних ним грошових коштів.

Статус платника зумовлює різні режими використання електронних грошей:

а) суб'єкт господарювання має право використовувати електронні гроші для оплати товарів, робіт, послуг та пред'являти їх до погашення лише в обмін на безготівкові кошти;

б) фізична особа має право використовувати електронні гроші для оплати товарів, робіт, послуг, переказувати їх іншим користувачам – фізичним особам та пред'являти їх до погашення в обмін на готівкові та безготівкові кошти.

Спеціальним суб'єктом у відносинах щодо обігу електронних грошей виступають комерційні агенти (п. 15.4 ст. 15 Закону). Залеж-

но від характеру операцій з електронними грошима їх можна класифікувати на такі види: а) комерційний агент з розповсюдження (особа, яка надає електронні гроші без зобов'язання щодо їх погашення); б) комерційний агент з поповнення (особа, яка надає користувачам засоби поповнення електронними грошима електронних пристроїв); в) комерційний агент з обмінних операцій (особа, яка здійснює обмін електронних грошей, випущених однією особою, на електронні гроші іншої особи); г) комерційний агент з розрахунків (особа, яка приймає електронні гроші в обмін на готівкові або безготівкові кошти). Комерційним агентом з розрахунків може бути лише банк або небанківська фінансова установа, що має ліцензію на переказ коштів без відкриття рахунків.

§ 2. Платіжні системи та їх види

Основною функцією платіжної системи згідно з п. 1.29 ст. 1 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» є організація переказу коштів. Правила платіжної системи мають встановлювати (підп. 9.2.1 п. 9.2 ст. 9 Закону): 1) організаційну структуру платіжної системи; 2) умови участі; 3) порядок вступу та виходу із системи; 4) управління ризиками;5) порядок ініціювання та здійснення переказу і взаєморозрахунків за цим переказом у системі; 6) порядок вирішення спорів учасників між собою та між учасниками і користувачами; 7) систему захисту інформації; 8) порядок проведення реконсиляції як процедури контролю щодо ідентифікації та перевірки виконання кожного переказу за допомогою щонайменше трьох показників, які визначені платіжною системою.

Платіжна система включає платіжну організацію, учасників платіжної системи та сукупність відносин, які виникають між цими двома суб'єктами при проведенні переказу коштів. Платіжною організацією виступає юридична особа, що визначає правила роботи платіжної системи, виконує інші функції щодо забезпечення діяльності платіжної системи та несе згідно з цим відповідальність. Учасником платіжної системи є також юридична особа, яка на підставі договору з платіжною організацією надає послуги та має право надавати такі послуги користувачам платіжної системи щодо проведення переказу коштів за допомогою цієї системи.

Функціонування платіжних систем передбачає впорядкування діяльності платіжних організацій, учасників платіжних систем, операторів послуг платіжної інфраструктури. Закон встановлює обов'язкову умову їх реєстрації Нацбанком України, лише після якої вони можуть розглядатися як учасники цих правовідносин. Нацбанк України веде Реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури, який передбачає внесення відповідних відомостей (п. 9.3 ст. 9 Закону).

Існують декілька підстав класифікації платіжних систем:

На підставі суб'єктної та територіальної ознаки (ст. 9 Закону):

1) внутрішньодержавна платіжна система. Цей різновид платіжної системи характеризується такими принциповими ознаками: а) суб'єктною (платіжною організацією може виступати виключно резидент України); б) територіальною (шляхом діяльності цього різновиду платіжної системи здійснюється переказ коштів виключно в межах України);

2) міжнародна платіжна система. У межах цієї системи ознаки організації переказу коштів певним чином коригуються та набувають такого вигляду: а) суб'єктна (платіжною організацією може виступати як резидент, так і нерезидент); б) територіальна (платіжна організація здійснює свою діяльність на території двох або більше країн та забезпечує переказ коштів, у тому числі із однієї країни в іншу). Виходячи із підходу законодавця, можна зробити висновок про те, що міжнародна платіжна система фактично може поглинати внутрішньодержавну платіжну систему, бо акцентує увагу на тому, що переказ коштів у режимі міжнародної платіжної системи може здійснюватись «у тому числі із однієї країни в іншу» (п. 1.29 ст. 1 Закону «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»). Тобто в межах міжнародної платіжної системи переказ коштів охоплює і перерахування їх на території України;

3) внутрішньобанківська платіжна система. Цей різновид платіжної системи організується відповідно до внутрішніх правил організації діяльності банку, спирається на положення внутрішніх банківських документів, що зумовлює певні принципи організації діяльності такої системи лише в межах відповідного банку.

На підставі ознаки резидентства:

1) платіжні системи, створені резидентами (ст. 10 Закону). Цей різновид платіжних систем охоплює як внутрішньодержавні, так і міжнародні платіжні системи. Банки і небанківські установи – резиденти України мають право створювати такі системи та бути їх учасниками. Особливістю реалізації повноважень Нацбанку України в цій сфері є те, що він має право коригувати вимоги до платіжних організацій залежно від виду переказів, які здійснюються в даній платіжній системі. Обов'язковою умовою участі банка або небанківської фінансової установи є наявність банківської ліцензії Нацбанку України. При цьому для небанківської фінансової установи це має бути ліцензія на переказ коштів без відкриття рахунків;

2) міжнародні платіжні системи, створені нерезидентами (ст. 12 Закону). Подібні платіжні системи утворюються банками або небанківськими фінансовими установами лише за наявності ліцензій Нацбанку України на переказ коштів без відкриття рахунків. Ці суб'єкти мають право укладати договори з платіжними організаціями міжнародних платіжних систем, створених нерезидентами, лише у разі, якщо ці системи внесені до реєстру. Забороняється укладати договори про участь у міжнародних платіжних системах у випадку обмеження прав банків, небанківських фінансових установ та їх представників брати участь в інших міжнародних платіжних системах.

§ 3. Правове регулювання переказу коштів

Переказом коштів визнається рух певної суми коштів з метою її зарахування на рахунок одержувача або видачі йому у готівковій формі (п. 1.24 ст. 1 Закону). Відповідно до ст. 5 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» суб'єктами правових відносин, що виникають при здійсненні переказу коштів, є учасники, користувачі (платники та одержувачі) платіжних систем. Користувачами платіжних систем виступають юридичні або фізичні особи, яким надається послуга платіжної системи щодо виконання переказу коштів учасником такої системи.

У багатьох випадках платник та ініціатор збігається в одній особі, але не завжди. Більш того, в деяких випадках ініціатор та одержувач

можуть бути однією й тією самою особою. Для чіткого розмежування платника, ініціатора, одержувача треба виходити з визначення руху коштів. Платником визнається особа, з рахунку якої ініціюється переказ коштів або яка ініціює переказ шляхом подання документа на переказ готівки разом з відповідною сумою коштів. Ініціатором виступає особа, яка має законні підстави та ініціює переказ коштів шляхом формування чи подання відповідного документа на переказ або використання електронного платіжного засобу. Одержувач – особа, на рахунок якої зараховується сума коштів, визначена в переказі, або яка одержує суму переказу готівкою.

Переказ коштів включає три стадії.

1. *Ініціювання переказу* (статті 20–26 Закону «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»). Ініціаторами переказу можуть бути: а) платник; б) одержувач (у разі ініціювання переказу за допомогою платіжної вимоги при договірному списанні); в) стягувач (при набутті відповідного права на підставі виконавчих документів).

Ініціювання переказу може здійснюватися шляхом: подання ініціатором до банку розрахункового документа; подання платником до банку документа на переказ готівки та відповідної суми коштів; подання ініціатором до відповідної установи – учасника платіжної системи документа на переказ; використання держателем електронного платіжного засобу для оплати вартості товарів і послуг або одержання коштів готівкою; подання одержувачем платіжної вимоги при договірному списанні; надання клієнтом банку належним чином оформленого доручення на договірне списання; внесення готівкових коштів для їх подальшого переказу. Для ініціювання переказу необхідні такі розрахункові документи:

– платіжне доручення – розрахунковий документ, який містить доручення платника банку здійснити переказ визначеної в ньому суми коштів зі свого рахунку на рахунок одержувача;

– платіжна вимога-доручення – розрахунковий документ, що містить вимогу одержувача безпосередньо до платника сплатити суму коштів та доручення платника банку, що його обслуговує, здійснити переказ визначеної платником суми коштів зі свого рахунку на рахунок одержувача;

– розрахунковий чек – паперовий розрахунковий документ, що містить нічим не обумовлене розпорядження платника банку, що його

обслуговує, провести переказ суми коштів на користь визначеного в ньому одержувача;

– платіжна вимога – розрахунковий документ, що містить вимогу стягувача або при договірному списанні – одержувача до обслуговуючого платника банку здійснити без погодження з платником переказ визначеної суми коштів з рахунку платника на рахунок одержувача;

– меморіальний ордер – розрахунковий документ, який складається за ініціативою банку для оформлення операцій щодо списання коштів з рахунку платника і внутрішньобанківських операцій.

Законодавець закріплює момент завершення стадії ініціювання переказу:

а) для платника – з дати надходження розрахункового документа на виконання до банку платника;

б) для банку платника – з дати списання коштів з рахунку платника та зарахування їх на рахунок одержувача (при обслуговуванні в одному банку) чи списання коштів з рахунку платника або кореспондентського рахунку банку платника (при обслуговування одержувача в іншому банку).

2. *Виконання переказу* (статті 27, 28 Закону). Міжбанківський (внутрішньобанківський) переказ здійснюється двома шляхами: проведенням суми переказу через кореспондентські рахунки, що відкриваються банками в Нацбанку України, та проведенням суми переказу через кореспондентські рахунки, що відкриваються банками в інших банках або в розрахунковому банку. Переказ з кореспондентських рахунків виконується в межах залишку коштів на таких рахунках. При цьому міжбанківський переказ між банками – учасниками платіжних систем із застосуванням електронних платіжних засобів проводиться лише у валюті, незалежно від того, в якій валюті відкрито рахунок клієнту. В режимі міжнародних платіжних систем вид валюти визначається відповідними договорами.

У ст. 8 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» визначено строки проведення переказу, виходячи з того, що банк зобов'язаний виконати доручення клієнта, яке міститься в розрахунковому документі, котрий надійшов протягом операційного часу банку, в день його надходження. Операційним часом визнається частина операційного дня банку або іншої установи – учасника платіжної системи, протягом якої приймаються документи на переказ і документи на відкликання, що мають бути оброблені, передані та виконані цим

банком протягом цього самого робочого дня. У разі надходження таких документів після закінчення операційного часу банк зобов'язаний виконати доручення клієнта не пізніше наступного робочого дня. Строки виконання переказу коригуються залежно від виду переказу: а) міжбанківський переказ виконується в строк до трьох операційних днів; б) строки внутрішньобанківського переказу деталізуються внутрішніми нормативними актами банку, але не можуть перевищувати двох операційних днів. При цьому треба виходити з того, що операційним днем визнається частина робочого дня банку (або іншої установи – учасника платіжної системи), протягом якої від клієнтів приймаються документи на переказ і документи на відкликання, протягом котрої (за наявності технічної можливості) можна їх обробити, передати та виконати.

3. *Завершення переказу* (статті 30, 31 Закону). Переказ вважається завершеним з моменту зарахування суми переказу на рахунок одержувача або видання такій особі коштів готівкою. При надходженні переказу банк одержувача зобов'язаний протягом операційного дня зарахувати кошти на рахунок одержувача. При надходженні коштів готівкою банк повинен видати кошти в той самий день або в день, який зазначено платником в розрахунковому документі чи документі на переказ готівки. У разі нез'явлення одержувача протягом тридцяти робочих днів з дня надходження суми (чи дати, зазначеної платником) банк одержувача зобов'язаний переказати суму ініціатору переказу протягом трьох робочих днів. Банк платника протягом п'яти робочих днів після зарахування повернутих коштів на кореспондентський рахунок зобов'язаний повідомити платника про їх повернення.

Поряд з переказом коштів, який здійснено відповідно до нормативних приписів та з додержанням процедур, установлених законодавством, Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» визначено помилкові та неналежні перекази. В основі таких переказів лежить порушення певного нормативного припису. Помилковий переказ передбачає вину банку або іншого суб'єкта переказу, коли рух певної суми коштів відбувається її списанням з рахунку належного платника і зарахуванням її на рахунок неналежного одержувача або видання останньому цієї суми готівкою. Неналежний переказ здійснюється з вини ініціатора переказу (який не є платником) та передбачає рух певної суми коштів при списанні її з рахунку неналежного платника та зарахуванні на рахунок також неналежного одержувача

або виданні йому суми переказу в готівковій чи майновій формі. Неналежним платником при цьому визнається особа, з рахунку якої помилково або неправомірно переказана сума коштів, тоді як неналежним одержувачем є учасник цих відносин, якому без законних підстав зарахована сума переказу на її рахунок або ця сума видана готівкою.

У статтях 32–37 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» встановлено відповідальність при здійсненні переказу коштів. Законодавець деталізує її залежно від суб'єкта правовідносин, який бере участь у переказі коштів та визначає відповідальність банків при здійсненні переказу (ст. 32); відповідальність платника при проведенні переказу (ст. 33); відповідальність стягувачів при проведенні переказу (ст. 34); відповідальність неналежних одержувачів при проведенні переказу (ст. 35); відповідальність установ – учасниць платіжних систем (ст. 36); відповідальність еквайрів та емітентів (ст. 37).

Контрольні питання

1. Визначте поняття та функції платіжних систем.
2. Вкажіть поняття та види платіжних інструментів.
3. Назвіть види платіжних систем.
4. Охарактеризуйте правове регулювання переказу коштів в Україні.
5. Розкрийте стадії переказу коштів.

Розділ 16

Публічно-правові основи регулювання банківської діяльності

§ 1. Банківська система України

Структура вітчизняної банківської системи включає центральний банк та інші банки, а також філії іноземних банків, що створені і діють на території України. Характер відносин між центральним банком держави та іншими банками дає змогу зробити висновок про дворівневу структуру банківської системи, що, у свою чергу, передбачає відносини двох типів: вертикальні та горизонтальні. Перші – відносини, побудовані на засадах підпорядкованості центральному банку. Верхній рівень становить Нацбанк України, який виступає особливим центральним органом державного управління та здійснює владні повноваження з метою реалізації специфічних, притаманних лише йому функцій. Нижній рівень становлять усі інші банки та філії іноземних банків, що здійснюють власну діяльність в Україні. Саме на нижньому рівні виникають горизонтальні відносини, побудовані на засадах рівності. За даними офіційного сайту Нацбанку України у мережі Інтернет, станом на 1 січня 2012 р. в Україні зареєстровано (тобто внесено до Державного реєстру банків) 198 банків[1], зокрема, у Харківській області – 11, у Києві та області – 127. Дворівнева структура банківської системи передбачає особливі форми відносин представників цих рівнів, особливості яких зумовлюють використання різних методів правового регулювання.

Системоутворюючим елементом банківської системи є банк. Легальне визначення цього поняття наведено у Законі України «Про банки і банківську діяльність» і 2011 р. зазнало суттєвих змін. Законодавець перейшов від простого перерахування видів операцій, які можуть здійснювати банки, до поняття «банківські послуги», хоча визначення цієї категорії не надав. Лише опосередковано можна дійти висновку про те, що банківські послуги становлять: 1) залучення у вкла-

[1] Хоча слід зробити застереження, що деякі банки не мають банківської ліцензії чи перебувають у стадії ліквідації або реорганізації.

ди (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб; 2) відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, у тому числі у банківських металах; 3) розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик. Отже, *банк* – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги і відомості про яку внесено до Державного реєстру банків.

Надання банківських послуг є фактичним здійсненням банківської діяльності, хоча підхід законодавця до визначення цієї категорії зовсім не відображає її дійсного змісту. Так, *банківська діяльність* – це 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. Але, безсумнівно, зміст зазначеної категорії є набагато ширшим, оскільки, по-перше, здійснюючи банківську діяльність, банки надають не тільки безпосередньо банківські послуги, а й інші фінансові послуги (крім послуг із страхування); по-друге, крім фінансових послуг, банк має право здійснювати діяльність щодо інвестицій, випуску, розповсюдження та проведення лотерей, інкасації коштів та перевезення валютних цінностей тощо. Отже, банківська діяльність не обмежена лише банківськими послугами, останні ж можуть бути надані виключно банками; по-третє, при здійсненні власної діяльності банки не тільки вступають у приватно-правові відносини з клієнтами з метою надання їм відповідних послуг, а й стають учасниками широкого кола правовідносин, які виникають у процесі державного регулювання банківської діяльності та регулюються імперативним методом. Банківська діяльність охоплює значне коло відносин, побудованих на змішаному правовому режимі.

Багатоаспектність державного регулювання діяльності банків, використання різних форм (адміністративного та індикативного регулювання), застосування Нацбанком України до банків заходів впливу в 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. Саме публічно-правові відносини за участю банківських установ є предметом регулювання відповідного фінансово-правового інституту.

У середині 2011 р. нижній рівень банківської системи України зазнав суттєвих змін. Законом України «Про банки і банківську діяльність» передбачено поділ банків на універсальні та спеціалізовані. За спеціалізацією виділяли ощадні, інвестиційні, іпотечні, розрахункові (клірингові) банки. Вимоги, що ставили до банків з метою одержання статусу спеціалізованого, закріплювалися зазначеним Законом та постановою Правління Нацбанку України від 31 серпня 2001 р. № 375 «Про затвердження Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень» (втратило чинність 7 листопада 2011 р.). Банк набував статусу спеціалізованого банку (інвестиційного, іпотечного, розрахункового) у разі, якщо більше 50 % його активів є активами одного типу. Певно, що виділення як спеціалізації емісії та розміщення цінних паперів, що здійснюються за рахунок грошових коштів приватних інвесторів, розміщення під заставу землі чи нерухомого майна, розміщення активів на кліринговых рахунках наразі втратили свою актуальність.

Чинна редакція Закону України «Про банки і банківську діяльність» не дає чіткого розуміння поділу банків нижнього рівня банківської системи. Більш того, зі змісту ст. 4 цього Закону неможливо зрозуміти, чи залишилися в Україні універсальні банки. Відповідь на це запитання криється в Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, що затверджена постановою Правління Нацбанку України від 28 серпня 2001 р. № 368 із відповідними редакційними змінами, що були внесені постановою Правління Нацбанку України від 28 грудня 2011 р. № 479. Так, нижній рівень банківської системи складають універсальні та спеціалізовані банки. За спеціалізацією банки можуть бути двох видів (а не чотирьох, як було раніше) – ощадні та довірчого управління. Статусу спеціалізованого ощадного банк набуває, якщо більше ніж 50 % пасивів є вкладами фізичних осіб (незалежно від типу активів), а статусу спеціалізованого банку довірчого управління – якщо обсяг операцій за договорами довірчого управління становить 100 % і більше сукупних активів банку. Нацбанк України здійснює регулювання діяльності спеціалізованих банків через економічні нормативи і встановлює спеціальні вимоги стосовно певного виду діяльності банків.

Слід звернути увагу й на організаційно-правову форму банків. В Україні банки створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку. Порядок створення банків та їх

відокремлених підрозділів регламентовано низкою законів: Цивільним та Господарським кодексами України, законами України «Про банки і банківську діяльність», «Про акціонерні товариства», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Процедуру реєстрації банків регламентовано Положенням про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженим постановою Правління Нацбанку України від 8 вересня 2011 р. № 306. Мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не може бути меншим 120 мільйонів гривень.

Певна специфіка створення характерна для державних та кооперативних банків. *Державний банк* – це банк, 100 % статутного капіталу якого належать державі. Такий банк створюється 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 має право формувати статутний капітал державного земельного банку за рахунок грошових внесків та внесків у вигляді земельних ділянок. Кабінет Міністрів України зобов'язаний одержати позитивний висновок Нацбанку України з приводу наміру заснування державного банку. Одержання висновку Нацбанку 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. Органом контролю державного банку є ревізійна комісія, персональний та кількісний склад якої визначаються наглядовою радою державного банку. Державний банк має право (а не зобов'язаний) додавати до свого найменування слово «державний», використовувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України. У разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження державою належних їй акцій (паїв) державного банку такий банк втрачає статус державного. Цікаво, що фінансова криза 2008 р. спричинила необхідність капіталізації банків, унаслідок чого доля держави у статутному капіталі банку могла сягати більше 90 %. У банків із такою структурою статутного капіталу виникали питання щодо їхньої діяльності.

Кооперативні банки створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральний 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 кооперативного 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.

Дещо відокремленою ланкою банківської системи України були банківські об'єднання (банківська корпорація, банківська холдингова група, фінансова холдингова група). Наразі законодавець ліквідував такі об'єднання (трансформувавши при цьому банківську та фінансову холдингову групу у банківську холдингову компанію) і виділив *банківські групи*, що становлять групу юридичних осіб, які мають спільного контролера і складаються: а) з материнського банку і його українських та іноземних дочірніх та/або асоційованих компаній, які є фінансовими установами; б) з двох або більше фінансових установ та в якій банківська діяльність є переважною. Переважна діяльність у групі є банківською, якщо сукупне середньоарифметичне значення активів банків (банку) учасників (учасника) банківської групи за останні чотири звітні квартали становить 50 % і більше сукупного розміру середньоарифметичних значень активів усіх фінансових установ, що входять до цієї групи, за цей період. Учасниками банківської групи є банки, інші фінансові установи, банківські холдингові компанії, компанії з надання допоміжних послуг, які мають спільного контролера. Контролер банківської групи (фізична або юридична особа) зобов'язаний забезпечити таку структуру банківської групи (систему взаємодії між учасниками банківської групи, систему управління, контролю та звітування в банківській групі), яка дасть змогу здійснювати за нею нагляд на консолідованій основі, включаючи своєчасне виявлення та обмеження ризиків у такій групі.

Виділяють іноземні, міжнародні та національні банківські групи. *Іноземною банківською групою* є банківська група, яка є частиною між-

народної банківської групи. *Міжнародною банківською групою* є група фінансових установ, пов'язаних відносинами контролю, діяльність якої представлена більш ніж в одній країні та яка підлягає нагляду на консолідованій основі з боку іноземного органу нагляду. *Національною банківською групою* є банківська група, яка не є частиною міжнародної банківської групи. Ідентифікація та визнання банківських груп здійснюються на підставі Положення про порядок ідентифікації та визнання банківських груп, затвердженого постановою Правління Нацбанку України від 9 квітня 2012 р. № 134.

Банківська холдингова компанія – фінансова холдингова компанія, в якій переважною діяльністю фінансових установ, що є її дочірніми та асоційованими компаніями, є банківська діяльність. У свою чергу фінансова холдингова компанія – це юридична особа, основним видом діяльності якої є участь у статутному капіталі юридичних осіб, та діяльність фінансових установ, які є її дочірніми та/або асоційованими компаніями, є основною.

§ 2. Правовий статус Національного банку України

Верхній рівень банківської системи України представлений єдиним органом – Національним банком України. Відповідно до ст. 2 Закону України від 20 травня 1999 р. «Про Національний банк України» (далі – Закон про НБУ) *Національний банк України* є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України[1], цим Законом та іншими законами України.

Нацбанк України має статутний капітал, що є державною власністю. Розмір статутного капіталу становить 10 мільйонів гривень. Розмір статутного капіталу може бути збільшений за рішенням Ради Нацбанку. Нацбанк є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у певних випадках і за рахунок Державного бюджету України.

Структура Нацбанку будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. До його системи входять центральний

[1] Див.: Пункт 19 ст. 85, статті 99, 100, п. 12 ст. 106 Конституції України.

апарат, філії (територіальні управління), розрахункові палати, Банкнотно-монетний двір, фабрика банкнотного паперу, Державна скарбниця України, Центральне сховище, спеціалізовані підприємства, банківські навчальні заклади та інші структурні одиниці і підрозділи, необхідні для забезпечення діяльності Нацбанку.

Правління Нацбанку складається з одинадцяти осіб: Голови Нацбанку, заступників Голови Нацбанку та керівників структурних підрозділів Нацбанку, що забезпечують виконання Нацбанком основної функції. Голова Нацбанку (є членом Ради Нацбанку) призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на сім років. Одна й та сама особа не може бути Головою Нацбанку більше ніж два строки підряд. Головою Нацбанку може бути громадянин України, який постійно проживає в Україні, має повну вищу освіту у галузі економіки чи фінансів або науковий ступінь у галузі економіки чи фінансів і при цьому має не менше 10 років досвіду роботи в органі законодавчої влади або на керівних посадах в інших органах державної влади та державних органах, які забезпечують проведення та реалізацію державної фінансової, економічної чи правової політики, або на керівних посадах у міжнародних фінансових організаціях, або на керівних посадах у банку, або наукової роботи за фінансовою, економічною чи правовою тематикою та має бездоганну ділову репутацію, зокрема, не має судимості, не погашеної і не знятої в установленому законом порядку.

Доволі впливовим органом є Рада Нацбанку. Її основними завданнями є розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики. Президент України та Верховна Рада України призначають по сім членів Ради Нацбанку на строк сім років.

Центральний банк у будь-якій державі є особливим органом. Це зумовлено його спеціальним правовим статусом, який передбачає покладення на нього низки особливих функцій, котрі має здійснювати лише одна інституція банківської системи – саме центральний банк держави. До таких функцій належать: проведення грошово-кредитної політики, емісія грошей та організація їх обігу, організація системи рефінансування комерційних банків, банківське регулювання та банківський нагляд, створення та методологічне забезпечення системи грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу, регулювання діяльності платіжних систем та

систем розрахунків в Україні, центральний банк веде реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури тощо[1].

Найважливішою (основною) функцією (завданням) центральних банків є забезпечення стабільності національної валюти. Про це свідчить положення ст. 99 Конституції України: «Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України». Забезпечення стабільності національної валюти є головним завданням Нацбанку України і саме тому особливого значення набуває закріплення його правового статусу, який би забезпечував ефективну реалізацію центральним банком його основної та інших функцій.

Визначальним елементом правового статусу Нацбанку України є положення, закріплене у ст. 2 Закону про НБУ: Нацбанк України є особливим центральним органом державного управління. Використання законодавцем терміна «особливий центральний орган державного управління» при характеристиці Нацбанку України є універсальним підходом за двома підставами[2].

По-перше, наведене законодавче визначення підкреслює державно-управлінську природу діяльності Нацбанку України в процесі реалізації покладених на нього функцій. Нацбанк активно бере участь у 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.

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, Нацбанк України не входить до жодної з гілок влади, що виступає важливою гарантією його незалежності від органів державної влади. Про відокрем-

---

[1] Перелік функцій Нацбанку України закріплено у ст. 7 Закону про НБУ.

[2] Іншу точку зору обґрунтовує В. Л. Кротюк, вважаючи використання даного терміна не зовсім вдалим, оскільки поняття системи державного управління, що дається в Концепції адміністративної реформи в Україні, включає як суб'єктів управління органи виконавчої влади, що може давати підстави для віднесення центрального банку до виконавчої гілки влади (Див.: Кротюк, В. Л. Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз [Текст] / В. Л. Кротюк. – К., 2000. – С. 36).

леність Нацбанку України можна дійти і виходячи із Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженої Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Незалежність Нацбанку від органів державної влади слід уважати 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, яку він здійснює незалежно від інших органів державної влади. Треба зауважити, що вже на галузевому рівні захист і забезпечення стійкості рубля визначено не як функцію, а як мету. На основі тлумачення зазначеної конституційної норми російські фахівці Г. А. Тосунян і А. Ю. Вікулін визначили, 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, притаманна Російській Федерації, а й невід'ємна риса європейської теорії і практики державного будівництва[1]. За таких умов порушується конституційний принцип поділу влади, а також змішуються чинна система державної влади та система державного управління. Слід також нагадати, що доволі жваво як четверту гілку влади виділяють засоби масової інформації. Однак якщо виділення останніх як гілки влади не має правового підгрунтя, то подальше розроблення теорії «грошової влади» може призвести до змін у традиційній системі поділу влади.

Зміст принципу незалежності Нацбанку України розкривається шляхом аналізування інституційного та бюджетного аспектів. Провідна ідея інституційної незалежності зводиться до забезпечення режиму невтручання в діяльність центрального банку з боку органів державної влади та інших державних органів чи їх посадових та службових осіб, будь-яких юридичних чи фізичних осіб у виконання функцій і повноважень Нацбанку, Ради Нацбанку, Правління Нацбанку чи службовців Нацбанку. Доречним буде навести положення Конституції Швеції про

[1] Тосунян, Г. А. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы [Текст] / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин. – М., 2000. – С. 42–44.

те, що жоден орган не може вказувати Ріксбанку, як він повинен вирішувати питання грошової політики (гл. 9 ст. 13). Треба підтримати позицію, за якою 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. За таких умов особливого значення набуває розроблення механізму взаємодії Нацбанку України з вищими органами державної влади, оскільки він не може залишатися самоізольованим від інших суб'єктів економічної політики держави.

Сутність інституційної незалежності Нацбанку розкривається через механізм його відносин з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та главою держави – Президентом. Так, Нацбанк підзвітний главі держави та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Підзвітність означає:

1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Нацбанку України Верховною Радою України за поданням Президента України;

2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Нацбанку України;

3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Нацбанку України;

4) доповідь Голови Нацбанку Верховній Раді України про діяльність Нацбанку;

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 діяльністю центрального банку. Наприклад, Фінляндський банк працює під гарантією Едускунти (парламент) та знаходиться в її віданні, а його діяльність контролюється уповноваженими, які обираються Едускунтою. В Конституції Швеції встановлено, що центральним банком Швеції є Ріксбанк, який підзвітній Ріксдагу – парламенту Швеції.

Особливості взаємовідносин Нацбанку України з Кабінетом Міністрів України викладено у ст. 52 Закону про НБУ, яка закріплює такі їх форми:

– Нацбанк та Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розроблення і здійснення загальнодержавної програми економічного і соціального розвитку;

– Нацбанк на запит Кабінету Міністрів України надає інформацію щодо монетарних процесів;

– Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на запит Нацбанку надають інформацію, що має вплив на стан платіжного балансу, на монетарні процеси, грошово-кредитний ринок, включаючи щомісячну інформацію про показники доходів, видатків і дефіциту державного та зведеного бюджетів, стан державного боргу та графік платежів за ним;

– Нацбанк підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України;

– Голова Нацбанку або за його дорученням один з його заступників можуть брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу;

– у засіданнях Правління Нацбанку можуть брати участь члени Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу;

– Нацбанк має право подавати Кабінету Міністрів України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Нацбанку України.

Що стосується останньої форми взаємодії центрального банку із Урядом, то її слід віднести до наслідків конституційної реформи 2004 р., коли Нацбанк було позбавлено права законодавчої ініціативи. Разом із тим не можна вважати таку форму співпраці непотрібною.

Другим аспектом принципу незалежності Нацбанку України є бюджетна незалежність, зміст якої включає одразу декілька елементів. По-перше, це умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних видатків, зокрема, дефіциту державного бюджету; по-друге – порядок перерахування прибутку банку до державного бюджету.

Нацбанку забороняється надавати кредити в національній та іноземній валюті як прямо, так і опосередковано через державну установу, іншу юридичну особу, майно якої перебуває у державній власності, на фінансування витрат Державного бюджету України. Це відповідає тенденціям світової практики законодавчого регулювання відносин центрального банку і уряду з приводу залучення коштів центрального банку 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[1]. Заборона кредитувати – одна з головних вимог нормативно-правової конвергенції до країн – кандидатів до вступу в Європейський Союз.

Обмеження відносно фінансування Нацбанком України дефіциту Державного бюджету прямо 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 на початку XX ст. розглядалися як фінансова конституція.

Фінансування бюджетних видатків може здійснюватися з використанням інструментів фондового ринку шляхом придбання центральним банком державних цінних паперів. Нацбанк України має право купувати та продавати на вторинному ринку цінні папери у порядку, передбаченому законодавством України. Тривалий час вітчизняне законодавство не містило заборони придбання центральним банком державних цінних паперів при їх первинному розміщенні, що за певних умов могло становити загрозу монетарній стабільності у разі, якщо у такий спосіб центральний банк фактично кредитуватиме уряд у значних розмірах. Хоча вже перша редакція Бюджетного кодексу Російської Федерації містила 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. Слід зауважити, що відповідну заборону придбання Нацбанком України державних цінних паперів при їх первинному розміщенні було впроваджено у 2010 р. Утім, вже з 2008 р. Банку Росії взагалі заборонено придбання цінних паперів суб'єктів Російської Федерації та муніципальних цінних паперів.

Другий елемент бюджетної незалежності Нацбанку України визначається порядком перерахування частки його прибутку до Державного бюджету України, хоча і одержання прибутку не є метою діяльності останнього. Нацбанк за підсумками року розподіляє прибуток у такій пропорції:

---

[1] Одним із чинників глибокої загальноекономічної кризи та гіперінфляції в Україні протягом першої половини 1990-х рр. була хибна практика надання Нацбанком України кредитів Мінфіну України з метою фінансування дефіциту Державного бюджету на підставі відповідних норм законів про Державний бюджет України 1991–1996 рр.

– 50 % відсотків прибутку спрямовується до загальних резервів та інших резервів Нацбанку. Відрахування до загальних резервів проводяться, доки сума загальних резервів не дорівнюватиме 10 % обсягу грошово-кредитних зобов'язань Нацбанку (після досягнення цього обсягу прибуток підлягає перерахуванню до Державного бюджету України);

– 50 % прибутку перераховується до Державного бюджету України наступного за звітним року.

§ 3. Банківське регулювання і банківський нагляд

Специфічними формами управління банківською системою є банківське регулювання і банківський нагляд, що є однією з функцій центрального банку країни. *Головна мета банківського регулювання і нагляду* – безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. *Банківське регулювання* полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства.

Банківське регулювання в Україні здійснюється Нацбанком України, адже саме цей державний орган наділений спеціальною компетенцією у сфері управління банківською системою. Державне регулювання діяльності банків здійснюється Нацбанком України у таких формах.

1. Адміністративне регулювання:

– реєстрація банків і ліцензування їх діяльності;

– встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;

– застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;

– нагляд за діяльністю банків;

– надання рекомендацій щодо діяльності банків.

II. Індикативне регулювання:

– встановлення обов'язкових економічних нормативів;

– визначення норм обов'язкових резервів для банків;

– встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій;

– визначення процентної політики;

– рефінансування банків;
– кореспондентських відносин;
– управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції;
– операцій з цінними паперами на відкритому ринку;
– імпорту та експорту капіталу.

Сукупно усі форми банківського регулювання спрямовано на створення єдиних державних стандартів банківської діяльності в Україні, що дозволяє забезпечувати рівні умови при здійсненні діяльності банків та інших фінансово-кредитних установ і стабільність банківської системи України.

Зміст поняття «банківське регулювання» включає більш вузьке за змістом поняття «банківський нагляд». *Банківський нагляд* у свою чергу – це система контролю та активних впорядкованих дій Нацбанку України, спрямованих на забезпечення додержання банками та іншими особами, стосовно яких Нацбанк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку.

Сферою наглядової діяльності Нацбанку України фактично є нижній рівень банківської системи. Нагляд поширюється на всі банки, їх підрозділи, афілійованих та споріднених осіб на території України та за кордоном, визначених банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, на основі нормативно-правових актів Нацбанку та економічних нормативів. При здійсненні банківського нагляду Нацбанк України має право вимагати від банків та їх керівників усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів Нацбанку України з метою уникнення або подолання небажаних наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності.

Нацбанк України здійснює банківський нагляд на індивідуальній та консолідованій основі і застосовує заходи впливу за порушення законодавства щодо банківської діяльності. Безпосередньо банківський нагляд здійснюється шляхом проведення інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду.

У разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Нацбанку України відповідно до Закону про НБУ,

банківського законодавства, нормативно-правових актів Нацбанку України, його вимог, установлених відповідно до ст. 66 Закону про НБУ, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Нацбанк України адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати заходи впливу, до яких належать:

1) письмове застереження;

2) скликання загальних зборів учасників, спостережної ради банку, правління (ради директорів) 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, підвищення ефективності функціонування та/або адекватності системи управління ризиками тощо;

4) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі;

5) встановлення для банку підвищених економічних нормативів;

6) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами;

7) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій;

8) заборона надавати бланкові кредити;

9) накладення штрафів на:

– керівника банку у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– банк відповідно до положень, затверджених Правлінням Нацбанку України, але у розмірі не більш як 1 відсоток суми зареєстрованого статутного капіталу;

– власників істотної участі у банку в разі порушення ними вимог ст. 34 Закону про НБУ щодо порядку набуття або збільшення істотної участі в банку у розмірі до 10 % придбаної (збільшеної) частки;

10) тимчасова, до усунення порушення, заборона використання власником істотної участі в банку права голосу придбаних акцій (паїв);

11) тимчасове, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади;

12) віднесення банку до категорії проблемного або неплатоспроможного.

Нацбанк у разі розгляду питань щодо застосування заходів впливу до конкретного банку має право запрошувати для надання пояснень

голову правління (ради директорів) або голову спостережної ради цього банку. Винятковим заходом впливу є відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку.

Положенням про застосування Нацбанком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженим постановою Правління Нацбанку України від 17 серпня 2012 р. № 346, передбачено, що Нацбанк застосовує заходи впливу за порушення банками, їх відокремленими підрозділами, філіями іноземних банків, банківськими групами, відповідальними особами банківських груп, іншими учасниками банківських груп чи іншими особами, які є об'єктом перевірки Нацбанку, банківського законодавства на підставі результатів (матеріалів):

– інспекційних перевірок діяльності банків;

– перевірок банків та/або безвиїзного нагляду з питань фінансового моніторингу;

– безвиїзного банківського нагляду за діяльністю банків;

– аналізу додержання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо;

– перевірок діяльності банків аудиторськими фірмами, які мають право відповідно до законодавства України на проведення аудиторських перевірок банків;

– перевірок додержання банками валютного законодавства;

– контролю за усуненням банками виявлених у їх діяльності порушень, відповідністю ділової репутації керівників банків вимогам законодавства України.

Вибір заходів впливу, які повинні бути адекватними вчиненому порушенню банківського законодавства, має здійснюватися 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 та вкладників. Нацбанк має право встановити особливий режим контролю за діяльністю банку і усуненням ним допущених порушень, який передбачає обмеження щодо діяльності банку шляхом призначення куратора банку. В разі виконання банком прийнятих зобов'язань та поліпшення показників діяльності Нацбанк України може достроково відмінити застосовані заходи впливу на визначений строк (частково або зовсім).

Контрольні питання

1. Поняття та зміст банківської системи України.
2. Правовий статус Національного банку України.
3. Поняття та види банків.
4. Особливості державного банку.
5. Специфіка кооперативного банку.
6. Банківська група: поняття та специфіка створення.
7. Банківське регулювання в Україні: поняття та форми.
8. Правове регулювання банківського нагляду.

Розділ 17

Правове регулювання валютних відносин

§ 1. Поняття валюти та валютних цінностей

Нормативне визначення понять «валюта» та «валютні цінності» має важливе значення в процесі організації системи валютного регулювання і валютного контролю в державі, адже саме через ці поняття законодавець визначає перелік валютних операцій, порядок проведення яких регламентується нормативно-правовими актами валютного законодавства. Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. № 15-93 «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»[1] (далі – Декрет) поняття «валютні цінності» включає такі елементи:

– *валюта України* – грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів[2], 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 обміну на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти на рахунках, у внесках в банківських та інших кредитно-фінансових установах на території України;

– *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 банкнотів, 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 обміну на

---

[1] Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

[2] 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 знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Випуск грошових знаків в інших формах чинним законодавством не передбачається.

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 режим має валюта України. Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів 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»[1]. Цей припис базується на положенні ст. 99 Конституції України: «Грошовою одиницею України є гривня. Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України». У той же час у розрахунках між резидентами і нерезидентами в межах торговельного обороту використовуються як засіб платежу іноземна валюта та грошова одиниця України – гривня. Такі розрахунки здійснюються лише через уповноважені банки в порядку, встановленому Нацбанком України. При цьому наймодавці-нерезиденти здійснюють оплату праці резидентів виключно у валюті України у готівковій або безготівковій формі (ст. 7 Декрету).

Важливою характеристикою 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 складає постійний взаємозв'язок грошового обігу країни з грошовим обігом інших країн через механізм валютного

[1] Офіц. вісн. України. – 2001. – № 20. – Ст. 828.

ринку і валютного курсу[1]. Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» конвертованою валютою визнається іноземна валюта, що віднесена до цієї категорії Нацбанком України. Тобто критерій конвертованості може поширюватися лише на одну складову системи валютних цінностей – іноземну валюту.

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.

Повністю конвертованою валютою є валюта, яка відповідає вимогам внутрішньої та зовнішньої конвертованості. Внутрішня конвертованість означає, що кожний громадянин даної країни, у якого є 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[2].

За ступенем конвертованості 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 Нацбанку України від 4 лютого 1998 р. № 34[3], 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 рин-

---

[1] Валютное регулирование в системе государственного управления экономикой [Текст] : учебник / под общ. ред. В. М. Крашенинникова. – М., 2003. – С. 90.

[2] Про зміст конвертованості докладніше див.: Эбке, В. Международное валютное право [Текст] : пер. с нем. / В. Эбке. – М., 1997. – С. 19–23.

[3] Офіц. вісн. України. – 1998. – № 7. – Ст. 274.

ках світу. Другу групу складають валюти, які не використовуються широко для здійснення платежів за міжнародними операціями та не продаються на головних валютних ринках світу.

Неконвертованими є валюти держав, 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 передбачені 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 посідають 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 розвинених країн: долар США, британський фунт стерлінгів, швейцарський франк, колективна валюта держав Європейської валютної системи – євро.

Резервні валюти становлять основу валютних резервів України. Відповідно до ст. 14 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» Кабінет Міністрів України формує Державний валютний фонд України. Він створюється за рахунок коштів Державного бюджету України у межах сум видатків, затверджених Верховною Радою України. Таким чином, виділені кошти Державного бюджету України використовуються на купівлю валютних цінностей на міжбанківському валютному ринку України або за погодженням з Нацбанком України на міжнародному валютному ринку. Окремим шляхом формування Державного валютного фонду України є одержання кредитів в іноземній валюті у межах затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України. Валютні фонди формуються і на місцевому рівні. Відповідно до цього Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад мають повноваження на їх утворення шляхом придбання іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за рахунок коштів відповідних бюджетів. Розмір коштів, які використовуються для цього, має бути затверджений Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами в межах сум видатків відповідних бюджетів. Законодавство допускає й інші шляхи надходжень для формування таких фондів. Розпорядниками коштів цих валютних фондів виступають: Верховна Рада України – щодо Державного валютного фонду України, місцеві ради – щодо відповідних місцевих валютних фондів.

§ 2. Валютні операції

Валютні операції можна класифікувати в такий спосіб (ст. 1 Декрету).

1. *Операції, пов'язані з переходом права власності на валютні цінності.* Відповідно до ст. 2 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» резиденти та нерезиденти мають право бути власниками валютних цінностей, що знаходяться на території України. При цьому у резидентів виникають права і обов'язки також відносно тих валютних цінностей, які знаходяться за межами України та власниками яких вони є.

2. *Операції, пов'язані з використанням валютних цінностей в міжнародному обігу як засобу платежу.* Подібний різновид операцій передбачає використання валютних цінностей з передаванням заборгованостей та інших зобов'язань, предметом яких вони є.

3. *Операції, пов'язані з ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та за її межі валютних цінностей.* Порядок ввезення, переказування і пересилання з-за кордону, а також вивезення, переказування і пересилання за кордон резидентами і нерезидентами валюти України визначається Нацбанком України. Суми у валюті України, що були вивезені, переказані, переслані на законних підставах за кордон, можуть бути вільно ввезені, переслані, переказані назад в Україну (п. 2 ст. 3 Декрету).

Підставою здійснення валютних операцій є ліцензії, які видає Нацбанк України:

а) генеральні ліцензії – ліцензії, які видаються комерційним банкам та іншим фінансовим установам України, національному оператору поштового зв'язку на здійснення валютних операцій, що не потребують індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання. На підставі такої ліцензії уповноважені банки та інші фінансові установи, національний оператор поштового зв'язку мають право відкривати на території України пункти обміну іноземних валют, у тому числі на підставі агентських угод з іншими юридичними особами – резидентами;

б) індивідуальні ліцензії – ліцензії, що видаються резидентам і нерезидентам на здійснення разової валютної операції на період, необ-

хідний для здійснення такої операції. Індивідуальної ліцензії потребують такі операції: вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей; ввезення, переказування, пересилання в Україну валюти України; надання і одержання резидентами кредитів в іноземній валюті, якщо терміни і суми таких кредитів перевищують встановлені законодавством межі; використання іноземної валюти на території України як засобу платежу або як застави; розміщення валютних цінностей на рахунках і у вкладах за межами України; здійснення інвестицій за кордон, у тому числі шляхом придбання цінних паперів.

Особливий режим закріплено щодо порядку організації торгівлі іноземною валютою на території України резидентами і нерезидентами – юридичними особами (ст. 6 Декрету). Вона здійснюється через уповноважені банки та інші фінансові установи, що одержали ліцензію на торгівлю іноземною валютою Нацбанку України виключно на міжбанківському валютному ринку України. При цьому уповноважені банки та інші фінансові установи, що одержали ліцензію Нацбанку України: а) від свого імені купують і продають іноземну валюту на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів і нерезидентів; б) мають право від свого імені і за свій рахунок купувати іноземну валюту готівкою у фізичних осіб – резидентів і нерезидентів, а також продавати її фізичним особам – резидентам.

Національний оператор поштового зв'язку після одержання генеральної ліцензії Нацбанку України на здійснення валютних операцій має право від свого імені і за свій рахунок купувати іноземну валюту готівкою у фізичних осіб – резидентів і нерезидентів, а також продавати її фізичним особам – резидентам. Резиденти і нерезиденти – фізичні особи мають право продавати іноземну валюту уповноваженим банкам та іншим фінансовим установам, які одержали ліцензію Нацбанку України, або за їх посередництвом іншим фізичним особам – резидентам, а також національному оператору поштового зв'язку, який одержав ліцензію Нацбанку України. Фізичні особи – резиденти мають право купувати іноземну валюту в уповноважених банках та інших фінансових установах, що одержали ліцензію Нацбанку України, або за їх посередництвом у інших фізичних осіб – резидентів і нерезидентів, а також у національного оператора поштового зв'язку, який одержав ліцензію Нацбанку України.

Для валютних операцій використовуються відповідні валютні (обмінні) курси. Ці курси класифікуються на: а) курси іноземних валют, виражені у валюті України; б) курси валютних цінностей в іноземних валютах; в) курси у розрахункових (клірингових) одиницях. Усі валютні (обмінні) курси встановлюються Нацбанком України за погодженням з Кабінетом Міністрів України (ст. 8 Декрету). Нацбанк України може встановлювати граничні розміри маржі за операціями на міжбанківському валютному ринку України уповноважених банків та інших фінансових установ, що одержали ліцензію Нацбанку України, за винятком операцій, пов'язаних із строковими (ф'ючерсними) угодами.

Забезпечення відповідних спеціальних режимів передбачають угоди про розподіл продукції. Прикладом цього є поява відповідного самостійного розділу в Податковому кодексі України (див. розділ XVIII). Ця ситуація характерна і для інституту валютного регулювання. Наприкінці 2012 р. законодавець деталізував особливість регулювання валютних відносин у цьому сенсі[1]. Відповідно до ст. 10[1] Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» на операції інвестора (представництва іноземного інвестора на території України) за угодою про розподіл продукції, що здійснюються у зв'язку з такою угодою, не поширюються: а) вимоги щодо одержання індивідуальної ліцензії на одержання кредитів у іноземній валюті; б) вимоги щодо одержання індивідуальної ліцензії на використання іноземної валюти на території України як засобу платежу в межах розрахунків між інвесторами (представництвами іноземних інвесторів на території України) за відповідною угодою про розподіл продукції чи державою; в) вимоги та обмеження стосовно одержання та повернення резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів. На операції представництва іноземного інвестора за угодою про розподіл продукції щодо оплати праці працівникам-нерезидентам, які згідно з укладеними трудовими договорами (контрактами) працюють в Україні (перерахування на банківські рахунки цих осіб в Україні або за її межами), не поширюються вимоги щодо одержання індивідуальних ліцензій.

---

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання угод про розподіл продукції [Текст] : Закон України // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 85. – Ст. 3430.

§ 3. Валютні обмеження

Формою реалізації валютної політики держави є валютне регулювання. Під валютним регулюванням слід розуміти спеціальний правовий режим реалізації валютних відносин, який передбачає комплекс заходів, що здійснюють уповноважені державні органи, спрямованих на організацію функціонування внутрішнього валютного ринку в державі та визначення порядку проведення валютних операцій. Валютне регулювання передбачає реалізацію таких принципів:

– єдність і цілісність системи валютного регулювання, що забезпечується формуванням єдиної нормативно-правової бази, поширенням 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.

Валютне регулювання здійснюється через установлення особливих режимів обігу валютних цінностей, певні обмеження в правах та обов'язках суб'єктів валютних правовідносин. Обмеження в сфері валютного регулювання передбачають низку цілей:

– 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;

– регламентацію міжнародних розрахунків;

– підтримання стабільного курсу національної валюти та національного платіжного балансу;

– забезпечення необхідного (інтеграційного або ізоляційного) режиму взаємодії країни зі світовим валютним ринком[1].

Залежно від сфери здійснення слід розрізняти обмеження на двох рівнях валютного регулювання.

1. 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[2].

2. Внутрішнє валютне регулювання. Основним елементом національної системи валютного регулювання є валютні обмеження. Їх слід розглядати як систему державних заходів, спрямованих на встановлення порядку проведення валютних операцій. Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» передбачає можливість використання валютних обмежень як засобу валютного регулювання.

Система внутрішніх валютних обмежень включає такі складові.

1. *Об'єктні обмеження*. Реалізуються вони через встановлення вичерпного переліку складових валютних цінностей. При цьому законодавець не тільки визначає п'ять різновидів об'єктів, обіг яких передбачає необхідність правового регулювання в цій царині, а й деталізує кожен із цих складових.

2. *Суб'єктні обмеження*. Цей різновид передбачає поєднання відповідної подвійної сукупності:

а) обмеження стосовно владних осіб, які наділені повноваженнями щодо організації та контролю в сфері валютних відносин. Такими органами в Україні є Нацбанк України та Кабінет Міністрів України.

Нацбанк України. Згідно із Законом України «Про Національний банк України»[3] (п. 14 ст. 7) Нацбанк України здійснює відповідно до

---

[1] Тосунян, Г. А. Валютное право Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / Г. А. Тосунян, А. В. Емелин. – М., 2003. – С. 20.

[2] Стаття 1 Договору про МВФ [Текст] // Эбке, В. Международное валютное право : пер. с нем. / В. Эбке. – М., 1997. – С. 307.

[3] Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

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 одержали ліцензію Нацбанку на здійснення операцій з валютними цінностями. Діяльність Нацбанку України щодо операцій з валютними цінностями регламентується розділом VIII Закону України «Про Національний банк України». Нацбанк України діє як уповноважена державна установа при застосуванні законодавства України про валютне регулювання і валютний контроль. Компетенція Нацбанку України у сфері валютного регулювання деталізується п. 1 ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю». Нацбанк України у сфері валютного регулювання: здійснює валютну політику, виходячи з принципів загальної економічної політики України; складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України; контролює додержання 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; нагромаджує, зберігає і використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики; видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування; встановлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях; встановлює за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, 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. У сфері валютного регулювання: визначає і подає на затвердження до Верховної Ради України ліміт зовнішнього державного боргу України; бере участь у складанні платіжного балансу України; забезпечує виконання бюджетної та податкової

політики в частині, що стосується руху валютних цінностей; забезпечує формування і виступає розпорядником 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 іноземних валютах, які використовуються у неторговельному обороті з іноземними державами на підставі положень міжнародних договорів України;

б) обмеження щодо зобов'язаних осіб, права і обов'язки яких деталізуються відповідно до певного виду валютних операцій та різновиду валютних цінностей. Такі учасники валютних відносин поділяються на дві групи: резидентів та нерезидентів (ст. 1 Декрету).

Резиденти. До них належать: 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.

Нерезиденти. Сукупність цих учасників валютних відносин становлять: 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 і 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.

3. *Обмеження валютних операцій*. Цей вид обмежень передбачає встановлення вичерпного переліку видів валютних операцій. Відповідно до п. 2 ст. 2 зазначеного Декрету резиденти і нерезиденти мають право здійснювати валютні операції з урахуванням обмежень, установлених 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 такі:

– обмеження, пов'язані з ліцензуванням валютних операцій;

– обмеження, 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.

§ 4. 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. У ст. 12 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» визначено сферу валютного контролю, який передбачає контроль за: а) валютними операціями за участю резидентів і нерезидентів; б) зобов'язаннями щодо декларування валютних цінностей та іншого майна резидентів, яке перебуває за межами України. При цьому органи валютного контролю мають право вимагати та одержувати від зобов'язаних осіб повну інформацію щодо здійснення ними валютних операцій, стану банківських рахунків в іноземній валюті та інших положень, що підлягають декларуванню.

Валютний контроль виконує такі функції:

1) забезпечує режим законності при проведенні валютних операцій;

2) дозволяє попереджати правопорушення у валютній сфері;

3) виявляє факти порушення валютного законодавства;

4) застосовує заходи юридичної відповідальності.

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 Нацбанком 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.

Суб'єкти, що здійснюють валютний контроль, поділяються на дві групи.

1. *Органи валютного контролю*. Згідно з п. 1 ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» Нацбанк України є головним органом валютного контролю. Відповідно до цього він: 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.

До кола владних суб'єктів, які здійснюють свої повноваження в сфері валютних відносин, належить також центральний орган виконавчої влади. Він реалізує державну податкову політику, здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, що провадяться резидентами і нерезидентами на території України. Цей орган реалізує також державну політику в сфері надання послуг поштового зв'язку, здійснює контроль за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України, забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

2. *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. Повноваження агента валютного контролю передбачають особливого учасника валютних правовідносин – уповноваженого банку. Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» уповноваженим банком визнається будь-який комерційний банк, який офіційно зареєстрований на території України, має ліцензію Нацбанку України на здійснення валютних операцій, а також здійснює валютний контроль за операціями своїх клієнтів.

Відповідно до п. 1.2 Положення про валютний контроль, затвердженого постановою Правління Нацбанку України від 8 лютого 2000 р.

№ 49, функції агента валютного контролю – обов'язки уповноваженого банку щодо здійснення контролю за валютними операціями, які проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки. Змістом зазначеного контролю є запобігання уповноваженими банками проведення резидентами і нерезидентами через ці банки незаконних валютних операцій та/або своєчасне інформування уповноваженими банками у випадках та в порядку, встановленому законодавством, у тому числі нормативно-правовими актами Нацбанку України, відповідних державних органів про порушення резидентами і нерезидентами законодавства, пов'язаного з проведенням ними валютних операцій.

§ 5. Відповідальність за порушення валютного законодавства

Недодержання встановлених правил проведення валютних операцій є підставою притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства. Відповідно до п. 1 ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» за порушення валютного законодавства може наставати адміністративна або кримінальна відповідальність. Її підставою є незаконні скуповування, продаж, обмін чи використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави, тобто вчинення цих дій без відповідного дозволу (ліцензії), якщо наявність такого дозволу (ліцензії) є обов'язковою.

Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» здійснено спробу врегулювати засади галузевої відповідальності при порушенні валютного законодавства. При цьому хотілося б звернути увагу на те, що у більшості правопорушень, які визначені п. 2 ст. 16 цього Декрету, передбачено застосування штрафу як єдиної санкції. Лише в одному випадку негативним наслідком правопорушення є позбавлення генеральної ліцензії. Виходячи з цього, навряд чи цей наслідок можна розглядати як безпосередньо фінансову санкцію.

Залежно від особливостей порушень валютного законодавства їх суб'єктів слід умовно поділити на дві групи: перша – банки та інші фінансово-кредитні установи; друга – резиденти і нерезиденти, що здійснюють валютні операції.

1. *Банки та інші фінансово-кредитні установи* несуть відповідальність у таких випадках порушення валютного законодавства:

– у разі порушення встановленого порядку ліцензування валютних операцій до банків та інших фінансово-кредитних установ застосовуються санкції у вигляді: а) штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) валютних цінностей, що були предметом незаконних валютних операцій; б) виключення банку з Реєстру банків, їх філій та представництв, валютних бірж і фінансово-кредитних 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 Нацбанку України або штрафу у розмірі 25 % від суми (вартості) іноземної валюти, що була зафіксована у дорученні резидента;

– у разі нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю до банків застосовуються санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Нацбанку України або штрафу у розмірі, визначеному п. 2.5 Положення про валютний контроль[1]. У разі притягнення уповноваженого банку до відповідальності за нездійснення функцій агента валютного контролю розмір одного штрафу не може перевищувати одного відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду.

Зазначені санкції застосовуються Нацбанком України до банків та інших фінансово-кредитних установ, органами державної податкової служби – до інших резидентів і нерезидентів. Порядок застосування Нацбанком 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 або фінансово-кредитних установ уповноважені працівники Нацбанку України складають протокол, який вручається керівнику (посадовій особі, яка виконує його обов'язки) банку або фінансово-кредитній установі, чи їх відокремленого структурного підрозділу, де безпосередньо здійснювалась відповідна перевірка. За кожним випадком порушення, що виявлені під час однієї перевірки, складається окремий протокол, до якого обов'язково додаються інші документи, які свідчать про факти порушень.

---

[1] Офіц. вісн. України. – 2000. – № 14. – Ст. 573.

Підставою для застосування Нацбанком України та його територіальними управліннями санкцій можуть бути: матеріали перевірок, що здійснюються уповноваженими працівниками центрального апарату та територіальних управлінь Нацбанку України; 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. У разі виявлення державними органами валютного контролю та державними контрольними і правоохоронними органами порушення банками або фінансово-кредитними установами валютного законодавства складається акт чи довідка про перевірку, які разом з копіями документів, що підтверджують факт порушення, надсилаються до територіальних управлінь Нацбанку України.

Матеріали про порушення валютного законодавства залежно від суми штрафу розглядають та приймають рішення про застосування санкцій:

– до 10 тис. доларів США – начальники територіальних управлінь Нацбанку України;

– до 50 тис. доларів США – директор Департаменту валютного контролю та ліцензування Нацбанку України;

– до 100 тис. доларів США – Голова Нацбанку 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 Нацбанку України. Постанова про притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства підписується відповідною службовою особою та надсилається територіальними управліннями Нацбанку України порушнику, який протягом п'яти днів після її отримання має перерахувати суму штрафу до Державного бюджету України.

2. *Резиденти та нерезиденти.* До цих осіб застосовуються міри відповідальності у таких випадках (п. 2 ст. 16 Декрету):

– за здійснення операцій з валютними цінностями без одержання генеральної ліцензії Нацбанку України – штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Нацбанку України на день здійснення таких операцій, з виключенням банку із Республіканської книги реєстрації банків або без такого виключення;

– за здійснення операцій з валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії Нацбанку України без одержання індивідуальної ліцензії Нацбанку України – штраф у сумі, еквівалентній сумі зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Нацбанку України на день здійснення таких операцій;

– за торгівлю іноземною валютою банками та іншими фінансовими установами, національним оператором поштового зв'язку без одержання ліцензії Нацбанку України та (або) з порушенням порядку і умов торгівлі валютними цінностями на міжбанківському валютному ринку України, встановлених Нацбанком України, – штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Нацбанку України на день здійснення таких операцій, з виключенням банку із Республіканської книги реєстрації банків або без такого виключення;

– за невиконання уповноваженими банками, фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку обов'язків – позбавлення генеральної ліцензії Нацбанку України на право здійснення валютних операцій або штраф у розмірі, що встановлюється Нацбанком України;

– за порушення резидентами порядку розрахунків – штраф у розмірі, еквівалентному сумі валютних цінностей, що використовувалися при розрахунках, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Нацбанку України на день здійснення таких розрахунків;

– за несвоєчасне подання, приховування або перекручення звітності про валютні операції – штраф у сумі, що встановлюється Нацбанком України;

– за невиконання резидентами вимог щодо декларування валютних цінностей та іншого майна – штраф у сумі, що встановлюється Нацбанком України.

Контрольні питання

1. Поняття валюти та валютних цінностей.
2. Поняття та зміст операцій.
3. Зміст валютного регулювання.
4. Правове регулювання валютного контролю.
5. Відповідальність за порушення валютного законодавства.

Література

Актуальні питання науки фінансового права [Текст] : монографія / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 464 с.

Алісов, Є. О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст] / Є. О. Алісов. – Х. : Фоліо, 2004. – 286 с.

Андрієвський, К. В. Спеціальні податкові режими [Текст] : монографія / К. В. Андрієвський. – Х. : Право, 2011. – 160 с.

Бюджетний кодекс України. Науково-практичний коментар: станом на 1 берез. 2011 р. [Текст] / за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – 608 с.

Воронова, Л. К. Фінансове право України [Текст] : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.

Дмитренко, Є. С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України [Текст] : монографія / Є. С. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 592 с.

Дмитрик, О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку [Текст] : монографія / О. О. Дмитрик. – Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2010. – 328 с.

Дмитрик, О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений [Текст] : монография / О. А. Дмитрик ; под ред. Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2004. – 160 с.

Дуравкін, П. М. Забезпечення виконання податкового обов'язку [Текст] : монографія / П. М. Дуравкін. – Х. : Право, 2013. – 192 с.

Жернаков, М. В. Правове регулювання представництва у сфері оподаткування [Текст] : монографія / М. В. Жернаков. – Х. : Право, 2006. – 144 с.

Заверуха, І. Б. Державний борг України: проблеми правового регулювання [Текст] : монографія / І. Б. Заверуха. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. – 309 с.

Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст] : монография / С. В. Запольский. – М. : РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.

Запольский, С. В. Теория финансового права: Научные очерки [Текст] / С. В. Запольский. – М. : РАП, 2010. – 371 с.

Іванський, А. Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз [Текст] : монографія / А. Й. Іванський. – О. : Юрид. літ., 2008. – 504 с.

Криницький, І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу [Текст] : монографія / І. Є. Криницький. – Х. : Право, 2009. – 320 с.

Кучерявенко, М. П. Податкові процедури: правова природа і класифікація [Текст] : монографія / М. П. Кучерявенко. – К. : КНТ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.

Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6-ти т. Т. II: Введение в теорию налогового права / М. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2004. – 600 с.

Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6-ти т. Т. III: Учение о налоге / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас ; Право, 2005. – 600 с.

Лукашев, А. О. Теоретичні проблеми системи фінансового права [Текст] : монографія / О. А. Лукашев. – Х. : Право, 2010. – 304 с.

Музика-Стефанчук, О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин [Текст] : монографія / О. А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький ун-т управління і права, 2011. – 284 с.

Музика-Стефанчук, О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : навч. посіб. / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.

Нечай, А. А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів [Текст] : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 376 с.

Нечай, А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків [Текст] : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.

Орлюк, О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства [Текст] : монографія / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 100 с.

Орлюк, О. П. Фінансове право: академічний курс [Текст] : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

Очерки бюджетно-правовой науки современности [Текст] : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. – М. ; Харьков : Право, 2012. – 512 с.

Очерки финансово-правовой науки современности [Текст] : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М. ; Харьков : Право, 2011. – 592 с.

Перепелица, М. А. Правовое регулирование статуса плательщиков налогов и сборов в Украине [Текст] : монография / М. А. Перепелица. – Харьков : Легас, 2003. – 116 с.

Перепелиця, М. О. Поняття та види суб'єктів фінансового права [Текст] : монографія / М. О. Перепелиця. – Х. : Право, 2012. – 272 с.

Податкове право України [Текст] : навч. посіб. / М. П. Кучерявенко, І. Є. Криницький, О. А. Лукашев та ін. ; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 256 с.

Пришва, Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів [Текст] / Н. Ю. Пришва. – К. : ЕксОб, 2003. – 280 с.

Савченко, Л. Правовий статус Рахункової палати України [Текст] : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. – 131 с.

Савченко, Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст] : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 407 с.

Семчик, О. О. Держава і фінанси: правовий зв'язок [Текст] : монографія / О. О. Семчик ; відп. ред. Л. К. Воронова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 204 с.

Усенко, Є. А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів [Текст] : монографія / Є. А. Усенко. – Х. : Право, 2011. – 184 с.

Фінансове право України [Текст] : навч. посіб. / М. П. Кучерявенко, І. Є. Криницький, О. А. Лукашев та ін. ; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 288 с.

Чернадчук, В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури [Текст] : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університ. книга, 2011. – 172 с.

Шевчик, О. С. Регулювання валютного контролю в Україні: фінансово-правовий аспект [Текст] : монографія / О. С. Шевчик. – Полтава : РВВ ПДАА, 2012. – 168 с.

Шемшученко, Г. Ю. Фінансово-правове регулювання банківського кредитування [Текст] : монографія / Г. Ю. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2006. – 264 с.

Шульга, Т. М. Правове регулювання бюджетних доходів, пов'язаних із природокористуванням [Текст] : монографія / Т. М. Шульга ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : ФІНН, 2009. – 176 с.

Шутов, М. І. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика) [Текст] / М. І. Шутов, В. А. Бабенко, Н. М. Стоянова. – О. : Юрид. літ., 2004. – 132 с.

Алфавітно-предметний покажчик

А

Адміністративне регулювання 365
Акцизний податок 111, 222, 265
Аналіз 68
Анулювання 303
Аудит 66, 78
Аудиторський контроль 81

Б

База оподаткування 228, 272, 292
Банк 353, 354
Банківська діяльність 354
Банківська система України 353
Банківське об'єднання 357
Банківське регулювання 365, 366
Банківський нагляд 366
Банківські послуги 353, 354
Бюджет 105
Бюджети місцевого самоврядування 116
Бюджетна класифікація 110
Бюджетна програма 115
Бюджетна система України 9, 116
Бюджетне асигнування 149
Бюджетне законодавство 97, 116
Бюджетне зобов'язання 131, 151
Бюджетне право 93, 124, 125, 159
Бюджетне правопорушення 92, 95, 97
Бюджетне призначення 131
Бюджетний період 117
Бюджетний процес 124–126
Бюджетний розпис 146
Бюджетний цикл 124
Бюджетні запити 131, 150
Бюджетні повноваження 55
Бюджетні рахунки 337
Бюджетні рахунки для зарахування надходжень 337
Бюджетні рахунки для операцій з бюджетними коштами 338
Бюджетні установи 115, 130
Бюджетно-правові відносини 47

В

Валюта 370
Валюта України 370
Валютне регулювання 377, 378
Валютний контроль 382
Валютний курс 18, 372
Валютні обмеження 378, 381
Валютні операції 374
Валютні цінності 370
Видатки бюджету 112, 114
Видатки місцевих бюджетів 119, 121, 122, 164
Видатки, що здійснюються з Державного бюджету України 118, 119
Види грошових знаків 332, 143
Виконання бюджетів 143
Витрати бюджету 250
Відповідальність за порушення бюджетного законодавства 89, 92
Відповідальність за порушення фінансового законодавства 87, 88
Вкладний (депозитний) рахунок 336, 342
Внутрішній державний борг 297
Внутрішньобанківська платіжна система 347
Внутрішньодержавна платіжна система 347

Г

Гарантований державою борг 298
Головні розпорядники бюджетних коштів 131
Грошова одиниця України 331, 342, 371
Грошова система держави 331
Грошовий обіг 328

Д

Державна позика 294, 296, 298, 304
Державне запозичення 155, 298
Державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності 182
Державне соціальне страхування на випадок безробіття 184
Державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням 181
Державне страхування 178
Державний банк 356
Державний борг 294, 297
Державний бюджет України 116, 119
Державний (публічний) кредит 308–310, 314
Державний фінансовий контроль 65, 78
Державний фонд охорони навколишнього природного середовища 174, 175, 194
Державні видатки 114, 119
Державні доходи 174
Дефіцит бюджету 109
Децентралізований грошовий фонд 52
Джерела податкового права 206, 207
Джерела фінансового права 29
Документальна перевірка 240
Документальний фінансовий контроль 66
Документи на переказ 343
Дотація вирівнювання 167, 170
Доходи бюджету 106

Е
Екологічний податок 270
Електронні платіжні засоби 343

Є
Єдиний казначейський рахунок 144
Єдиний податок 286
Єдиний соціальний внесок 186

З
Загальний фонд бюджету 107, 172
Закон про Державний бюджет України 118, 138, 141, 154
Залишок бюджетних коштів 109, 157
Збір 220
Збір за користування радіочастотним ресурсом 282
Збір за місця для паркування транспортних засобів 290, 291
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу 278
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності 291, 292
Збір за спеціальне використання води 282, 283
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів 283, 284
Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування 180, 191
Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками 228
Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності 288, 289
Зведений бюджет 117
Зовнішній державний борг 297

І
Інвентаризація 70
Індикативне регулювання 365
Іноземна банківська група 357
Іноземна валюта 370
Інспектування 78

К
Казначейська форма виконання бюджетів 143, 144
Казначейське зобов'язання України 298, 306
Камеральна перевірка 70, 240
Конверсія 302
Конвертованість валюти 371, 372
Консолідація 302
Контролюючі органи 99, 237
Кооперативний банк 355, 357
Кореспондентський рахунок 337, 342
Коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості 169
Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування 170
Кошти, що передаються до Державного бюджету України і місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів 167
Кошторис 149–152
Кредитна система 10

М
Масштаб цін 323, 331
Методи стабілізації валют 340
Методи фінансового контролю 67
Міжбюджетні відносини 159
Міжбюджетні трансферти 167
Міжнародна банківська група 358
Міжнародна платіжна система 347
Місцевий борг 297
Місцеві бюджети 120
Муніципальний фінансовий контроль 65
Муніципальні витрати 174
Муніципальні доходи 174

Н
Надходження бюджету 111, 143, 219, 221
Наступний фінансовий контроль 64, 65
Національна банківська група 358
Небюджетні рахунки 338
Незалежний фінансовий контроль 81
Непрямі податки 222
Новація 122

О
Об'єкт оподаткування 226, 227, 249, 255
Облігація 304, 315
Облік 55, 68, 323
Обов'язкове державне страхування 10, 177, 178, 186
Обстеження 68
Одержувачі бюджетних коштів 132
Одиниця оподаткування 228
Основні напрями бюджетної політики 128, 129, 135
Особові рахунки 338

П
Пенсійне державне страхування 180
Пенсійний фонд України 174, 188
Перевірка 237–239
Переказ грошей 330–336
Переказ коштів 342–352
Плата за землю 273
Плата за користування надрами 280
Платіжна система 346
Платіжний інструмент 342, 343
Платники податку 225, 260
Погашення державного (місцевого) боргу 294

Податкова перевірка 238
Податкова система України 213
Податкове право 204
Податкове правопорушення 91, 102–104
Податковий контроль 237
Податковий обов'язок 233–237
Податковий тиск 216
Податкові пільги 49, 224, 232
Податкові правовідносини 205, 207–209
Податково-правова норма 210, 211
Податок 6, 110, 209, 217–231
Податок на додану вартість 260–262
Податок на доходи фізичних осіб 252
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки 289
Податок на прибуток підприємств 248
Попередній фінансовий контроль 64
Поточний рахунок 336, 342
Поточний фінансовий контроль 64
Правовий механізм податку 223, 224, 252
Принципи бюджетної системи України 105, 116–123
Профіцит бюджету 109
Прямі податки 222
Публічна фінансова діяльність 10

Р

Рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами 339
Рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів 338
Рахунки для обліку операцій по загальнодержавних витратах 338
Рахунки одержувачів бюджетних коштів 339
Ревізія 71
Реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів 339
Резервний фонд 107, 154, 179
Рентні плати 284
Рефінансування 302
Рішення про місцевий бюджет 92, 96, 115
Розпорядники бюджетних коштів 130

С

Секвестр бюджету 129
Система податкового права 205, 206
Система фінансового права 26, 27
Складання проектів бюджетів 117, 125, 132
Спеціалізований банк 355
Спеціальний фонд бюджету 107, 173
Спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів 339
Спостереження 68
Ставка податку 229–231, 258, 275
Страхування 175, 176
Субвенція 166
Субсидія 166
Суспільний фінансовий контроль 65

Т

Трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам 167
Туристичний збір 292

У

Універсальний банк 355
Уніфікація 303
Управління державним боргом 134, 301, 302
Учасники бюджетного процесу 94, 127

Ф

Фактична перевірка 66, 67
Фактичний фінансовий контроль 66
Фіксований сільськогосподарський податок 209, 287
Фінанси 4–10
Фінанси підприємств 10
Фінансова відповідальність 88–90
Фінансова дисципліна 62
Фінансова система держави 9
Фінансове законодавство 30, 32
Фінансове право 19–38
Фінансове правопорушення 91
Фінансовий контроль 60–67
Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості 170
Фінансові правовідносини 20, 31, 34, 42–46
Фінансово-економічна експертиза 73
Фінансово-правовий інститут грошового обігу 330
Фінансово-правові норми 28, 39–41
Фінансування 13–16
Фінансування бюджету 311, 312
Фонд гарантування вкладів фізичних осіб 196
Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття 174
Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань 174
Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності 174
Функції грошей 322, 325, 326

Ц

Централізований грошовий фонд 4, 6, 10–15, 50, 315, 329

Авторський колектив

Алісов Євген Олександрович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Білінський Дмитро Олександрович, кандидат юридичних наук, асистент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Головашевич Олександр Олександрович, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

Дамірчиєв Мушфік Іскєндер огли, кандидат юридичних наук, асистент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Дмитрик Ольга Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Жернаков Михайло Володимирович, кандидат юридичних наук

Криницький Ігор Євгенович, доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту фінансового права, завідувач науково-дослідної лабораторії № 1

Кобильнік Дмитро Анатолійович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Котенко Артем Михайлович, кандидат юридичних наук, асистент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Кучерявенко Микола Петрович, доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», академік НАПрН України

Лукашев Олександр Анатолійович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Макух Оксана Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Класичного приватного університету

Онищук Надія Юріївна, кандидат юридичних наук, асистент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Россіхіна Галина Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Хвасенко Андрій Анатолійович, кандидат юридичних наук

Храбров Андрій Олександрович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративно-правових і кримінально-правових дисциплін Кримського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Шаренко Максим Сергійович, кандидат юридичних наук, асистент кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Зміст

Передмова 3

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Змістовний модуль І

Розділ 1. Поняття фінансів. Публічна фінансова діяльність 5
§ 1. Поняття, ознаки та функції фінансів 5
§ 2. Фінансова система держави та її структура 11
§ 3. Публічна фінансова діяльність 12
§ 4. Органи фінансової діяльності 17
Контрольні питання 20

Розділ 2. Фінансове право в правовій системі України 21
§ 1. Предмет і метод фінансового права 21
§ 2. Система фінансового права 27
§ 3. Джерела фінансового права 30
§ 4. Фінансове право в системі права 35
§ 5. Фінансове право як наука 38
Контрольні питання 40

Розділ 3. Фінансово-правові норми і фінансово-правові відносини 41
§ 1. Поняття, структура, особливості та види фінансово-правових норм ... 41
§ 2. Зміст і особливості фінансових правовідносин 44
§ 3. Структура фінансових правовідносин 47
§ 4. Види фінансових правовідносин 58
Контрольні питання 61

Розділ 4. Правове регулювання фінансового контролю в Україні 62
§ 1. Поняття, зміст та значення фінансового контролю 62
§ 2. Види фінансового контролю 66
§ 3. Методи фінансового контролю 69
§ 4. Органи фінансового контролю 75
§ 5. Аудиторський контроль 83
Контрольні питання 88

Розділ 5. Відповідальність за порушення фінансового законодавства 89
§ 1. Відповідальність за порушення фінансового законодавства в системі юридичної відповідальності 89

§ 2. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства 94
§ 3. Відповідальність за порушення податкового законодавства 101
Контрольні питання 106

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Змістовний модуль II

Розділ 6. Поняття бюджету. Бюджетна система України 107
§ 1. Поняття бюджету та його структура 107
§ 2. Бюджетна класифікація 112
§ 3. Бюджетна система України 118
§ 4. Доходи та видатки Державного бюджету України..... 120
§ 5. Доходи та видатки місцевих бюджетів 121
Контрольні питання 125

Розділ 7. Бюджетний процес..... 126
§ 1. Бюджетний процес та його стадії..... 126
§ 2. Учасники бюджетного процесу та їх повноваження 129
§ 3. Складання проектів бюджетів..... 134
§ 4. Розгляд та прийняття бюджетів 140
§ 5. Виконання бюджетів..... 145
§ 6. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього 157
Контрольні питання 160

Розділ 8. Міжбюджетні відносини 161
§ 1. Поняття та значення міжбюджетних відносин..... 161
§ 2. Бюджетне регулювання 167
Контрольні питання 173

Розділ 9. Правовий режим позабюджетних державних цільових фондів ... 174
§ 1. Поняття, класифікація та призначення позабюджетних державних цільових фондів коштів 174
§ 2. Організаційно-правові основи діяльності фондів державного соціального страхування 177
§3. Організаційно-правові основи діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища 196
§ 4. Організаційно-правові основи діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 198
Контрольні питання 205

Змістовний модуль III

Розділ 10. Вихідні засади податково-правового регулювання 206
§ 1. Податкове право як складова фінансово-правової галузі 206
§ 2. Податкова система України 215
§ 3. Поняття та ознаки податку 219
§ 4. Правовий механізм податку та його елементи 224
§ 5. Податковий обов'язок 235
§ 6. Податковий контроль 239
§ 7. Органи державної податкової служби 244
Контрольні питання 249

Розділ 11. Податкова система України 250
§ 1. Податок на прибуток підприємств 250
§ 2. Податок на доходи фізичних осіб 254
§ 3. Податок на додану вартість 262
§ 4. Акцизний податок 267
§ 5. Екологічний податок 272
§ 6. Плата за землю 275
§ 7. Загальнодержавні збори 280
§ 8. Рентні плати 286
§ 9. Спеціальні податкові режими 287
§ 10. Місцеві податки і збори 291
Контрольні питання 295

Розділ 12. Правове регулювання державного боргу 296
§ 1. Державний борг: поняття та види 296
§ 2. Форми державного боргу 298
§ 3. Межі та управління державним боргом 301
§ 4. Правовий режим державних цінних паперів 305
Контрольні питання 309

Розділ 13. Правові основи державного кредиту 310
§ 1. Поняття та значення державного кредиту 310
§ 2. Особливості інституту державного кредиту 315
Контрольні питання 322

Розділ 14. Фінансово-правові основи грошового обігу 323
§ 1. Публічно-правове регулювання грошей 323
§ 2. Поняття та структура грошового обігу 329

§ 3. Правові засади організації грошової системи України 333
Контрольні питання 343

Розділ 15. Платіжні системи та переказ коштів 344
§ 1. Поняття платіжних інструментів 344
§ 2. Платіжні системи та їх види 348
§ 3. Правове регулювання переказу коштів 350
Контрольні питання 354

Розділ 16. Публічно-правові основи регулювання банківської діяльності 355
§ 1. Банківська система України 355
§ 2. Правовий статус Національного банку України 360
§ 3. Банківське регулювання і банківський нагляд 367
Контрольні питання 371

Розділ 17. Правове регулювання валютних відносин 372
§ 1. Поняття валюти та валютних цінностей 372
§ 2. Валютні операції 376
§ 3. Валютні обмеження 379
§ 4. Валютний контроль 384
§ 5. Відповідальність за порушення валютного законодавства 386
Контрольні питання 389

Література 390

Алфавітно-предметний покажчик 392

Авторський колектив 395

Навчальне видання

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Підручник

За редакцією доктора юридичних наук,
професора *М. П. Кучерявенка*

Редактор: *К. К. Гулий*

Коректори: *О. М. Нещеретна, Н. Ю. Шестьора*

Комп'ютерна верстка і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 16.05.2013.
Формат 60×90 $^{1}/_{16}$. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 21,8. Ум. друк. арк. 25. Вид. № 888.
Тираж 1000 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні СПДФО Білетченко
Тел. (057) 758-35-98